

La participación electrónica y la elección social

Albert Padró-Solanet Grau

PID_00224337

Índice

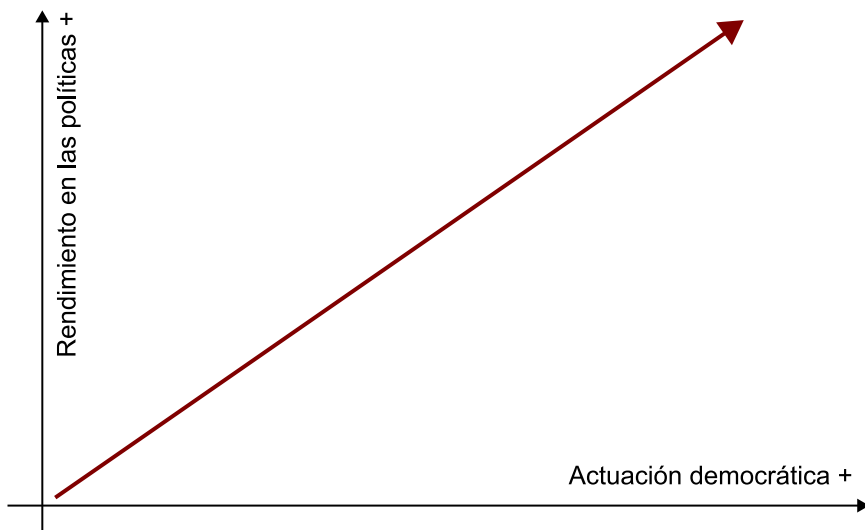
Introducción.....	5
1. El derecho a la administración pública.....	11
2. Los costes económicos de la participación.....	15
3. Los límites de la política en la adopción de mecanismos participativos.....	19
3.1. Una noción de la política según la elección pública: los dilemas sociales en grupos estables	24
4. Presentación de las lecturas obligatorias.....	29
Bibliografía.....	45

Introducción

Este módulo se centra en la relación entre gobierno electrónico y participación electrónica. Esto significa que adopta el punto de vista de la administración ante la participación ciudadana por medios electrónicos.

Ya desde los primeros textos sobre la administración electrónica existe el convencimiento de que debería producirse una evolución natural desde la administración electrónica hacia la democracia electrónica (por ejemplo, Norris y Reddick, 2013). Se suponía que las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) deberían apoyar una participación creciente de los ciudadanos en las cuestiones públicas y en la administración y lo facilitarían. En los últimos años, muchas organizaciones internacionales –como la OCDE, el Fondo Monetario Internacional, Naciones Unidas o la Organización Internacional de Comercio (OIC)– han manifestado que aceptan la premisa de que la administración electrónica debería fortalecer la democracia.

Figura 1



Fuente: OECD (2009).

Sintetizando el punto de vista que podemos denominar *managerial* en la participación ciudadana en la administración pública (que reformula algunos de los enfoques presentados en el módulo 1), la figura 1 muestra la relación funcional positiva que se supone que existe entre la mejora en el funcionamiento democrático dentro de las administraciones y el rendimiento de las políticas públicas.

La idea de fondo es que la participación de la población debería hacer mejorar la capacidad de resolución de los conflictos crecientemente complejos que afligen a las sociedades contemporáneas. Estos problemas han sido denomi-

nados en la literatura de la gestión pública anglosajona los *wicked problems* (literalmente, 'problemas enrevesados' o 'perversos'; la referencia inicial de esta etiqueta que ha hecho fortuna es de Rittel y Webber, 1973).

Una característica de estos problemas es que no tienen una definición clara. No poseen una definición compartida por todos los intereses afectados (*stake-holders*) sobre cuál es la situación que ha de resolverse o de la necesidad que debe ser cubierta.

Por ejemplo, mientras que la política de trasvase de agua entre cuencas hidrográficas puede resolver el problema de escasez de recursos hídricos en las áreas metropolitanas, deja sin la posibilidad de desarrollo agrícola a las regiones del interior y puede afectar a los recursos pesqueros por la disminución de los caudales de agua que llegan al mar. Como se ve, la política que finalmente se lleve a cabo favorecerá a un grupo o a unos intereses frente a otros. Mientras que, para los gestores políticos, la creación de un mercado entre diferentes regiones puede servir para crear solidaridad interregional.

Otra característica de los *wicked problems* –relacionada con lo anterior– es que producen **efectos no deseados**. Para favorecer la resolución de un tipo de problema generan otro.

Por ejemplo, cuando en los años noventa se hizo obligatorio que los motociclistas llevaran casco para disminuir la siniestralidad del tráfico, la brusca disminución en las víctimas mortales hizo que los bancos de órganos sufrieran una bajada de suministro de órganos para los trasplantes.

Finalmente, para resolver este tipo de problemas es necesario que exista una coordinación y un trabajo conjunto de diferentes organizaciones públicas y privadas. Esta característica está relacionada con la transformación de los sistemas de producción de políticas públicas que ahora son llevadas a cabo por **redes de políticas** (*policy networks*) o **comunidades de políticas**, en las que intervienen e interactúan los diferentes niveles de gobierno (local, regional, estatal y supranacional) y las distintas agencias, pero también los ciudadanos individuales, los organizados en el sector voluntario y en el sector privado.

El reconocimiento de la naturaleza compleja de los problemas a los que se deben enfrentar las administraciones públicas explica la transformación del paradigma dominante en la gestión pública, desde la pretensión de la mejora simple de la **governabilidad** (que ponía el énfasis en la mejora de la efectividad y eficiencia de los procesos de la administración pública) hasta la **gobernanza** (que tiene en cuenta las limitaciones de las capacidades de los poderes públicos).

Las jerarquías y las normas formales no son gran cosa si no son aceptadas y consideradas legítimas por los ciudadanos. La necesidad de interacción con todos los actores requiere que la actividad pública se perciba como transparente, íntegra y honesta. En el fondo, la perspectiva de la gobernanza reconoce que la actividad de las administraciones públicas es inherentemente política y, por esta razón, no se puede dejar solo en manos de algunas élites decisorias gerenciales o profesionales.

Volviendo al esquema de la figura 1, según los desarrollos de teóricos y políticos, la participación política tendría que garantizar la realización de políticas públicas más inclusivas y abiertas que fueran más fáciles de elaborar y de aplicar.

Se pueden desgranar las ventajas que teóricamente se pueden lograr a partir de la participación respecto a las políticas públicas.

1) La participación ciudadana sirve para generar **confianza** respecto a la administración pública. Por un lado, permite hacer políticas que logran mejorar los resultados esperados, dado que utilizan la información de las preferencias expresadas por los ciudadanos. Por otro, dado que se diseñan con procedimientos más democráticos, se perciben como más **legítimas**. En último término, los procesos participativos deben servir para incrementar la **credibilidad** de la administración entre los ciudadanos.

2) Se pueden obtener mejores resultados a un coste más bajo. Dado que se tiene un conocimiento mejor de las preferencias y de las necesidades de los ciudadanos, es posible disminuir el derroche de recursos, ya que se destinan a lo que realmente se valora o se necesita. De este modo se incrementa la **eficacia** de la administración. La participación es una fuente de información de los gustos de los ciudadanos, lo que hace falta en la administración es desarrollar la capacidad para convertir esta información en *inputs* adecuados para dirigir las políticas que se llevan a cabo y no desarrollar solo una capa más de la burocracia administrativa.

3) Además, dado que en muchos servicios los propios ciudadanos implicados pueden ayudar a producir los servicios (coproducción y coprovisión de servicios), el coste de producirlos también puede bajar. De este modo se incrementa la **eficiencia** de la actividad de la administración.

Un ejemplo de coproducción local es la identificación de los problemas en las infraestructuras urbanas mediante aplicaciones móviles (como, por ejemplo, FixMyStreet en el Reino Unido o SeeClick-fix.com en Estados Unidos). Estas aplicaciones permiten escribir comentarios sobre el tipo de problemas que se han observado y tomar fotografías que se pueden localizar geográficamente. Convierten a los usuarios en sensores que envían flujos de información relevante a la organización administrativa. Seguramente, el coste para la administración local de un sistema de monitorización internalizado, con un equipo de inspectores que ofreciera un servicio parecido, sería prohibitivo. Sin tener en cuenta que difícilmente el servicio puede ser tan bueno como el que ofrecen los ciudadanos. Estos son capaces de estar en el caso las veinticuatro horas de los siete días de la semana. Además, hay más garantías de que la información que se obtiene de los ciudadanos esté más relacionada con los problemas reales que la que se podría obtener con un cuerpo de inspectores, dado que aquellos tienen los incentivos para esmerarse, mientras que la actividad de los inspectores depende del sistema de incentivos que se haya establecido para su actividad. Por ejemplo, si se recompensa a los monitores sin tener en cuenta nada más que el número de denuncias presentadas, estos pueden centrarse más en los problemas más visibles o fáciles de identificar que en el resto. De este modo, tenemos que el sistema de monitorización distribuida que ofrecen los ciudadanos no solamente ahorra los costes de la monitorización, sino que permite ajustar de manera más fina la actividad de la administración a la intensidad de las necesidades de la ciudadanía.

Ciertamente, la eficiencia de los sistemas distribuidos para la provisión de bienes colectivos no es un descubrimiento nuevo. Por ejemplo, estudios recientes de los archivos de la Gestapo en la Alemania nazi muestran que la estructura de personal era muy pequeña

y su eficacia para detectar comportamientos “subversivos” se basaba sobre todo en las denuncias presentadas voluntariamente por los ciudadanos.

Un problema –más teórico que práctico– es si el tipo de actividad que hemos descrito se debe **conceptualizar** como participación ciudadana. Desde el momento en el que la actividad proporciona un bien colectivo que beneficia a la comunidad, no parece discutible que se deba identificar esta actividad como participación. Se podría objetar que solo podemos hablar propiamente de participación cuando ha implicado algún tipo de toma de decisiones; pero, como vemos en la descripción de las ventajas del sistema de participación ciudadana en la monitorización, se podría considerar que el sistema de votación sirve para priorizar los objetivos y decidir a dónde deben destinarse los recursos. De hecho, algunas de las aplicaciones de monitorización ciudadana ya incorporan explícitamente botones de tipo *Me gusta* (o *likes*), que permiten tener en cuenta el número de personas que están preocupadas por el desperfecto denunciado inicialmente.

4) Otra ventaja de la participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas es que estas **se cumplen** más. Esto es producto de un conocimiento más detallado por parte de la ciudadanía y también del hecho de que están más legitimadas.

5) Con la participación ciudadana en la elaboración de las políticas también se puede garantizar mejor la **equidad** en el acceso a estas políticas. Se pueden tener en cuenta las minorías, que normalmente son menospreciadas en los sistemas representativos, donde quedan alienadas.

6) Finalmente, gracias a la participación ciudadana se pueden obtener **soluciones innovadoras y creadoras de valor** que de otra manera no se habrían podido lograr. Cuando la administración reconoce que es falsa la presunción de que tiene más conocimiento de la realidad que el resto de los agentes sociales, puede empezar a beneficiarse de ello. Los públicos especializados en una gran variedad de temas y de políticas ahora son capaces de desarrollar un conocimiento experto al que es posible que no pueda llegar la propia administración. El desarrollo de las TIC debe desencadenar la creatividad, solo por el simple hecho de que hay mucha más gente que está atenta intentando resolver un problema y que dispone de los recursos informativos necesarios. Los informáticos hablan de fuerza bruta cuando son capaces de resolver problemas –por ejemplo, romper sistemas seguridad– por la mera potencia de computación –por ejemplo, encontrar una contraseña probando todas las combinaciones de caracteres posibles. El sistema ha sufrido una mutación cualitativa por el cambio en la cantidad de la población atenta a resolver los problemas que le interesan.

El argumento de que las TIC facilitan la colaboración y desencadenan un flujo de creatividad que inevitablemente debe transformar nuestro mundo es de Clay Shirky (2009, 2010), el autor de *Here comes everybody*, en su libro *The cognitive Surplus*.

La idea de que las estructuras institucionales son transformadas por la emancipación de las masas de las estructuras jerárquicas es de Tapscot y Williams (2006, 2010, caps. 14 y 15).

En *Wikinomics: How mass collaboration changes everything*, Tapscott y Williams (2006) presentan casos en los que los clientes de las empresas privadas contribuyen a modificar y mejorar los productos.

En el caso de Apple, los entusiastas clientes más madrugadores *hackearon* las primeras versiones del iPod y le incorporaron potencialidades que estaban bloqueadas en los primeros modelos del producto, lo que les supuso la persecución legal por parte de Apple.

Irónicamente, los servicios de diseño de la empresa fueron incorporando las modificaciones realizadas ilegalmente por los clientes, de modo que el producto mejoró hasta tener un éxito de público masivo. El iPhone, el producto estrella que ha puesto a Apple al frente del sector informático, se encontraría al final de una serie de mutaciones del iPod hacia una apertura y conectividad mayores. Según la terminología de Tapscott y Williams, el consumidor que ahora es simultáneamente productor y consumidor se ha convertido en *prosumer* (de *producer* y *consumer*).

Del caso de Apple se debe destacar que no solamente la administración pública puede beneficiarse de la implicación de los ciudadanos. Las empresas privadas y las administraciones públicas son análogas.

Una diferencia importante es que, en las administraciones públicas, los propietarios, los ciudadanos, son a la vez los clientes de los productos, y esta circularidad explica que la dirección de la acción de las administraciones públicas plantee unas complejidades mayores. Pero es interesante ver cómo las grandes empresas privadas, orientadas a los mercados y al beneficio, también experimentan resistencias burocráticas a las transformaciones del entorno social que han propiciado las TIC.

Un aspecto central de la colaboración ciudadana en la producción de innovación y mejora de las políticas y de las regulaciones es la **transparencia** y **apertura** de la información. Estas son las demandas clave de los activistas que buscan una transformación de la administración pública.

¿Por qué, pues, se da tan poca participación ciudadana en la administración?

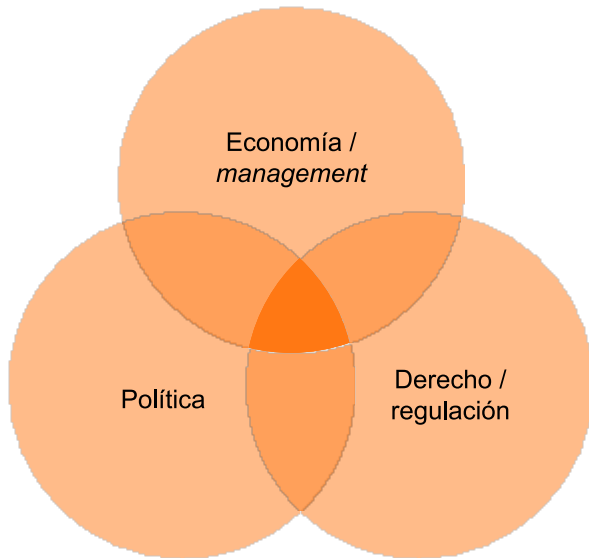
El problema de aceptar que teóricamente hay un enorme potencial de ganancias para la administración pública con el uso de la participación ciudadana es que, cuando queremos comprobar empíricamente el alcance de la participación ciudadana en las administraciones públicas, vemos que su aplicación es bastante limitada y que, a pesar de las declaraciones a su favor, tampoco parece que existan intenciones decididas de promoverla.

Basándose en una extensa revisión de los artículos empíricos dedicados a la democracia electrónica en las dos últimas décadas (desde los años noventa hasta 2011), Norris y Reddick (2013) concluyen lo siguiente:

“[...] a pesar del entusiasmo inicial, hay poca evidencia de que las administraciones de todo el mundo estén adoptando la democracia electrónica. Ciertamente no han adoptado la democracia electrónica en las formas concretas que habrían podido ofrecer oportunidades significativas para la participación de los ciudadanos en las actividades, en los programas y en la toma de decisiones en la administración. Y todo esto, a pesar de la existencia de un compromiso sustantivo y de una financiación por parte de los gobiernos (por ejemplo, notablemente en el caso del Reino Unido) y de las entidades supranacionales (por ejemplo, notablemente en la Unión Europea) en la promoción de la e-democracia. Aún más, nuestra revisión de la literatura no ha encontrado siquiera un estudio empírico que validara la existencia de e-democracia, tal como la hemos definido” (Norris y Reddick, 2013, pág. 205).

Es decir, la democracia electrónica, entendida como la implicación y participación de los ciudadanos en la actividad y la toma de decisiones de las administraciones, y no solamente como la mejora de los ciudadanos a la hora de ser informados o de contactar con la administración por medios electrónicos.

Figura 2. El cruce de restricciones de la administración pública



La razón por la que la administración pública encuentra tantas dificultades para llevar adelante de manera continuada y decidida las iniciativas de participación ciudadana es compleja. En realidad, no hay una única razón. Históricamente, las administraciones modernas han tenido que ir dando respuestas a un conjunto de demandas sucesivamente más complejas. Estas respuestas han determinado en gran medida la estructura y la manera de funcionar actuales. Muchas de estas características hacen difícil la participación ciudadana efectiva en las administraciones o, en casos extremos, las llegan a bloquear.

Pero se debe entender que, normalmente, estas características funcionales y estructurales se han establecido para garantizar que las administraciones públicas se comporten de acuerdo con unos valores, o logren un objetivos sociales, que nuestras sociedades modernas piensan que son valiosos o se han de tener en consideración. Muchas veces estos valores u objetivos no se pueden lograr en su nivel máximo simultáneamente y, por lo tanto, hay que encontrar un punto de compromiso. De hecho, el conjunto de tensiones que caracteriza a la administración pública moderna se puede entender como un producto de la priorización diferente de estos objetivos o valores en momentos diferentes.

El esquema de la figura 2 presenta los tres tipos de restricciones a los que se encuentra sometida la administración pública. Las dos primeras restricciones las abordaremos de manera más superficial a continuación, mientras que dedicaremos la segunda parte de este módulo a estudiar con más detalle la tercera restricción a partir del enfoque del *social choice* y de la elección racional.

West (2011, 2013) desarrolla un modelo alternativo de las restricciones que hacen que las oportunidades del gobierno electrónico estén menos aprovechadas que en el sector privado. Se centra en Estados Unidos, que tiene un sistema administrativo y político bastante diferente al que se encuentra en la Europa continental. Las limitaciones que identifica provienen de la estructura organizativa de la administración americana, de las restricciones en la financiación y de los incentivos que proporciona la política.

1. El derecho a la administración pública

La primera esfera del esquema se refiere al hecho de que la actividad de las administraciones públicas está sometida al **derecho administrativo**. Según todas las tradiciones administrativistas, las leyes, las regulaciones y los procedimientos representan un límite a la actividad de la administración. Debido a esta manera de actuar, la administración pública es normalmente acusada de inflexible y de reticente a la innovación. Pero la actuación regulada es la manera de asegurar que la administración actuará de manera **transparente**, no arbitraria, de modo que garantice que su actuación no es parcial y trate a todos los ciudadanos con igualdad. La percepción de **neutralidad** de la administración moderna entre la sociedad es un elemento crucial para su legitimidad.

Para el sociólogo alemán Max Weber (1996), las características de las modernas organizaciones burocráticas con sus estructuras jerárquicas, con la actuación impersonal, las reglas de conducta escritas, la actuación orientada a lograr el objetivo, la división y especialización del trabajo y el énfasis en la eficiencia, son solo un aspecto del proceso de modernización y de racionalización de la sociedad. Es un modo de la "jaula de hierro" que atrapa todo el comportamiento humano en las sociedades capitalistas modernas. Aprovechando esta imagen de Weber de la "jaula de hierro", los teóricos entenderían el derecho administrativo como la manera que establecieron las sociedades liberales para controlar –¡enjaular!– las antiguas administraciones características de las monarquías absolutistas del *ancien régime*. La jaula de hierro serviría para evitar que un monstruo de otra época amenazara la autonomía y el dinamismo de la nueva sociedad civil.

En la actualidad, se puede cambiar la metáfora y, en lugar de una jaula de hierro, se puede pensar que el derecho administrativo es un tipo de urna de vidrio, como las que se usan para proteger a las especies delicadas, o como la burbuja de los niños con falta de defensas, que sirve para proteger el antiguo instrumento de la administración pública de la influencia y apropiación en su beneficio de los intereses dominantes de la sociedad civil (Freddi, 1989). En cualquier caso, las dos interpretaciones coinciden en interpretar el derecho administrativo como un instrumento que garantiza la neutralidad de la administración en relación con la sociedad civil.

Desde la perspectiva del derecho administrativo, entendido como elemento estructural esencial de la administración pública, la participación ciudadana plantea dos tipos de problemas.

Por un lado, la necesidad de incorporar los sistemas de participación ciudadana en los procedimientos habituales de la administración. Si en la administración todo se debe hacer de acuerdo con los procedimientos preestablecidos, si

queremos que la participación no sea solo una retórica o una estética, se han de establecer los procedimientos que permitan incorporar las decisiones de los ciudadanos y que permitan la coproducción de ciudadanos y administración en las políticas públicas que sea necesario.

Por otro lado, ya que no todos los miembros de la sociedad tienen las mismas oportunidades para participar, la institucionalización de la participación ciudadana plantea problemas de igualdad. En comparación con la participación electoral tradicional de las democracias liberales, la participación ciudadana en procedimientos de deliberación y de coproducción es mucho más costosa en términos de tiempo y de los recursos cognitivos necesarios. Esto significa que, si a una actividad como el voto libre y secreto que se debe llevar a cabo intermitentemente, en el que todo está pensado para que el coste de participación sea muy bajo, ya se encuentran diferencias en la participación de los distintos grupos sociales, en una participación ciudadana más extensa en el tiempo, y más intensa en la implicación que la participación electoral, todavía deberemos esperar una desigualdad mucho mayor.

Los análisis de la participación política que realizan Downs (1957) y Olson (1965) nos explican que tanto los beneficios esperados de la participación como los costes en los que se incurre deberían afectar a los individuos que participan. En principio, los individuos (o grupos de individuos con las mismas preferencias respecto a las políticas o regulaciones) con **más recursos** (de todo tipo: tiempo, formación, información, etc.) y los que tienen **más que ganar** (o que perder) serán los que más participen. Pero, en el cálculo de la **utilidad esperada** de la participación, se debe tener en cuenta la probabilidad de que la acción emprendida tenga un valor decisivo en la obtención del bien colectivo.

Dado que el carácter decisivo de la participación política (la acción colectiva) es una función inversa del tamaño del grupo que se ve beneficiado o perjudicado por las políticas o regulaciones que se deben llevar a cabo (cuanto mayor es el grupo, más pequeño es el impacto de una acción individual), lo que esperamos es que los intereses de los grupos más numerosos en la sociedad sean los que tiendan a participar menos políticamente.

De lo contrario, los individuos de los grupos grandes tienen más incentivos para comportarse como polizones (*free riders*), es decir, para ahorrarse los costes de participar en la acción colectiva y esperar que sea otro miembro del grupo quien se “sacrifique” para proveer del bien colectivo para el grupo. El resultado es que, en igualdad de condiciones (*caeteris paribus*), el nivel de movilización política de los grupos grandes tiende a ser menor que el de los grupos pequeños.

De hecho, todas las experiencias de participación ciudadana en cualquier parte del mundo se caracterizan por unos niveles de participación muy bajos, muy por debajo de la participación electoral. Seguramente, solo se puede esperar un nivel de participación ciudadana elevado en las sociedades en las que esta

está totalmente incorporada en la vida normal como un elemento de entretenimiento y de socialización –por ejemplo, la sociedad malgache según el testimonio de Graeber (2013).

Naturalmente, todo el argumento que se ha expuesto aquí sobre los riesgos de incremento o reforzamiento de la desigualdad como producto de la introducción de nuevos mecanismos de participación ciudadana solo tiene sentido si esta participación es real o eficaz; es decir, si la participación tiene algún impacto en la elaboración de las políticas públicas. Si, en cambio, solo se trata de una fachada, más o menos ornamental, de un tipo de ejercicio de relaciones públicas que se hace con la expectativa de mejorar la imagen de la administración y de legitimar las políticas ante la población, pero finalmente no tiene efecto sobre qué políticas se hacen ni sobre cómo se hacen, no existe el riesgo de incremento de la desigualdad, pero se debe tener en cuenta el riesgo de desprestigio de la propia administración y de alienación de la ciudadanía.

Se debe destacar que, para producir este efecto, no es necesario que la intención de los que lo emprenden sea tramposa o manipuladora. Por ejemplo, el proceso de participación se puede haber planteado con la intención sincera de aprovechar los resultados a la hora de hacer las políticas, pero si los procedimientos administrativos (que hemos tocado en el anterior punto) no lo permiten, porque no han sido adaptados o ajustados, entonces corremos el mismo riesgo de desacreditarnos ante nuestra ciudadanía. Si, por ejemplo, llevamos a cabo un proceso deliberativo sobre los usos y el diseño de una plaza que se quiere remodelar y, finalmente, solo se ha dejado incidir sobre el color de los cuatro bancos que ya se han decidido poner, entonces, en el proceso seguramente no habrá habido ningún engaño, pero seguramente las expectativas de los que han participado iban más allá de estas elecciones menores. Tal como dice el dicho, el camino hacia el infierno está lleno de buenas intenciones.

A la larga, los ciudadanos saben valorar si su participación conducirá las políticas públicas a cambios significativos de acuerdo con sus aportaciones y preferencias o no. Y, a veces, este conocimiento de cómo irán las cosas en la política se obtiene muy rápidamente, de manera casi instantánea. Como animales sociales que somos, podemos detectar con mucha precisión las ojeadas o los vistazos de los otros para conocer sus intenciones y ahorrarnos conflictos. Del mismo modo, el cinismo y el escepticismo antipolítico común en nuestra sociedad nos predisponen a detectar rápidamente cualquier síntoma de manipulación política, de hecho, a ser hipersensibles a ellas.

Si los ciudadanos creen que el proceso de participación solo será un ejercicio de relaciones públicas (identifican que la administración se mueve en los escalones inferiores de la escalera de Arnstein, que hemos visto en el módulo 1 – Arnstein, 1969), entonces únicamente se podrá esperar que participen solo los individuos que pueden obtener beneficios en esta actuación en público. Entre los participantes encontraremos más bien a los políticos aficionados, a los entusiastas de las reuniones políticas, a los que buscan notoriedad e influencia

en la vida política local, pero que son una minoría no representativa del conjunto de los intereses que habíamos esperado que estuvieran presentes en el proceso participativo.

Para acabar este punto, debemos tener presente que, como ya hemos visto anteriormente, en el diseño de los mecanismos participativos se puede tener en cuenta de manera expresa la existencia de grupos que no son tenidos en cuenta por medio de los mecanismos más tradicionales de participación. Dicho de otro modo, los procesos participativos bien planteados y ejecutados pueden servir precisamente para movilizar a algunas minorías sociales y darles voz. Este punto quiere alertar de los riesgos que existen a la hora de plantear los procesos participativos por la propia credibilidad. Debemos conocer bien el proceso y tener en cuenta los detalles para evitar que haya un efecto bumerán respecto a nuestros objetivos.

2. Los costes económicos de la participación

Las grandes expectativas teóricas en relación con la participación ciudadana la han vinculado repetidamente con una serie de reducciones en los costes en la actividad de la administración pública que resultan una especie de círculo virtuoso. Las políticas estarán más dirigidas a las necesidades de la población, así no se derrocharán recursos; las políticas mejores y más baratas servirán para incrementar la legitimidad de la administración, de manera que crecerá el cumplimiento de las políticas, lo que servirá para reducir más el coste de aplicarlas. Finalmente, la coproducción en la provisión de las políticas también contribuirá a abaratar más los costes y a hacerlas más conocidas. Dado que la gestión pública requiere que los servicios deban producirse al mínimo coste posible, no ha de extrañar que la participación ciudadana se tenga que considerar como una más del repertorio de herramientas que deberían utilizarse en la reforma y modernización de la administración pública.

El caso de la recogida de residuos urbanos

Consideremos el ejemplo de la recogida de residuos urbanos; se trata de un tema actual, pero no hay que pensar mucho para darnos cuenta de que, de hecho, se trata de uno de los problemas más importantes que debe resolver cualquier comunidad humana para volverse sedentaria y lograr un nivel de concentración de vivienda importante.

Realmente, no es un tema menor. Los romanos, por ejemplo, fueron capaces de construir una civilización a partir del desarrollo de tecnologías –como las redes de alcantarillado eficientes– que permitieron garantizar un bien público clave como es la salubridad urbana. La salubridad de las grandes metrópolis industriales como Londres a mediados del siglo XIX no solo se logró con políticas públicas de construcción de alcantarillado y de recogida de residuos, sino también con la educación social en los hábitos higiénicos.

Un reciente artículo de *The Economist* (<http://www.economist.com/news/asia/21607837-fixing-dreadful-sanitation-india-requires-not-just-building-lavatories-also-changing>) ponía el énfasis en el hecho de que uno de los problemas principales para el desarrollo de la India es la mala calidad del agua producto de la falta de infraestructuras sanitarias, pero también, y sobre todo, por la costumbre de los indios de defecar al aire libre.

En nuestra experiencia más cercana, la recogida selectiva de residuos y los sistemas de recogida (contenedores, puerta a puerta, etc.) se ha convertido en un tema que ha creado tensiones entre las poblaciones y las administraciones.

Tener en cuenta la participación ciudadana en la regulación y el diseño de las políticas puede resultar muy beneficioso.

Respecto al sistema de recogida, dado que las condiciones de los ciudadanos (la disponibilidad de espacio en las viviendas y sus hábitos) y las estructuras urbanas pueden variar, tener un conocimiento ajustado de cuáles son las preferencias de estos puede mejorar la aceptación y aplicabilidad de la política.

En la recogida selectiva de los residuos es crucial el conocimiento entre la población de cuáles son los criterios de selección. Esta es la razón por la que estamos sometidos a campañas institucionales que, con más o menos acierto, instruyen sobre estas cuestiones.

Está claro que las ganancias económicas de tener una ciudadanía que conoce la administración y que puede colaborar con ella son sustanciales. En vista de esto, en los primeros momentos de la implementación de la recogida selectiva de residuos en los municipios catalanes, hubo administraciones locales que plantearon establecer cuerpos de policías especializados en detectar y sancionar la separación incorrecta de los residuos.

Pero ya se ve que esta política de vigilancia y control no es viable. No solamente es muy costosa, sino que no puede tener éxito. No se puede tener un policía las veinticuatro horas del día junto a cada contenedor de la ciudad. Si queremos establecer sanciones es mucho más eficaz el sistema que se establece en algunos otros lugares, donde se recompensan económicamente los barrios en función de la calidad de la basura recogida.

De este modo, se puede pedir que los propios vecinos se controlen unos a otros a la hora de seleccionar estos residuos, dado que la no colaboración de uno de los vecinos pone en peligro la obtención de un bien colectivo para el barrio.

La recogida de residuos también está relacionada con la participación electrónica. Tapscott y Williams (2010) utilizan como ejemplo clave aquel en el que se muestra cómo la participación ciudadana organizada mediante los medios electrónicos es capaz de rivalizar con la administración pública tradicional, como en el caso de Estonia, donde, después de la independencia de Rusia, gracias a la participación ciudadana, se procedió a la geolocalización de todos los vertederos ilegales y después a la limpieza de todo el país en un solo día.

Realmente, este caso muestra cómo las herramientas de las TIC pueden facilitar la coordinación y la logística para llevar adelante una acción colectiva a gran escala de manera puntual en el tiempo (sería un caso comparable a la construcción de la cadena humana de la Vía Catalana, que, de hecho, se inspiraba en la Vía Báltica).

Para ayudar a dar un servicio más estable, se debe pensar en instrumentos complementarios de la administración, las herramientas de monitorización de desperfectos o suciedad en la calle que ya hemos comentado antes (FixMyStreet, etc.).

Hay que diferenciar entre la utilización de las herramientas TIC para favorecer la implicación de la población en la provisión de bienes colectivos y la utilización de estas herramientas para mejorar el servicio por parte de la administración, que sería un caso de administración electrónica.

En la recogida de residuos, algunas ciudades americanas han establecido un sistema de sensores en los contenedores de basura para conocer de manera centralizada el grado de utilización de cada uno de estos. El sistema utiliza esta información para desplegar la flota de camiones de recogida de basura solo en los puntos donde hace falta. Con unas ciudades tan dispersas como las típicas americanas, la inversión en los nuevos contenedores y el sistema de sensores ha permitido rápidamente mejorar el sistema de recogida.

Este uso de las TIC por parte de la administración, que le permite ajustarse a las características de los ciudadanos (su producción de detritus), más bien se encuentra en las antípodas del concepto moral de *participación ciudadana*, que implica un crecimiento en la responsabilidad y la autoconciencia pública de los ciudadanos.

Este modelo de participación ciudadana formaría parte de lo que se denominaría la *seamless democracy*. Es decir, una democracia sin costuras, una democracia que no se nota, porque la administración puede reconocer las necesidades o preferencias sin que sean expresadas por los ciudadanos.

Está relacionado con los envíos anticipados en las compras que ha anunciado que está haciendo la tienda virtual Amazon. Se trata de una utilización de la información por parte de agentes públicos y privados que resulta polémica; pensemos, por ejemplo, en lo que puede pasar con la prevención de la criminalidad.

El ensayista Morozov dedica parte de sus críticas sobre las consecuencias no intencionadas del uso de las TIC a la posibilidad de los gobiernos –no solamente los autoritarios, pero especialmente en este caso– de usar los análisis de datos masivos (*big data*) para someter a los ciudadanos a un control indebido (Morozov, 2012, 2013).

Pero antes de poder recoger los beneficios de haber llevado adelante la participación ciudadana, se deben haber invertido recursos. Hay que dedicar personal especializado, tiempo, dinero, para organizar la participación; especialmente, si se quieren hacer procesos de participación formalizados. Aun así, aunque se quiera aprovechar la energía de la participación ciudadana por medio de las redes sociales, continúan siendo necesarios recursos en personal especializado, y todavía más para permitir que la organización de la administración pueda recibir los *inputs* sociales y no se creen tensiones por la incapacidad para dar respuesta a las demandas que se han planteado (Balcells y otros, 2013). Por lo tanto, en un momento de restricciones económicas, las ventajas potenciales de la participación ciudadana pueden resultar menos atractivas por el hecho de requerir a corto plazo todavía más recursos.

En segundo lugar, desde el punto de vista de la gestión, la participación ciudadana implica unos costes de coordinación. La información que proviene de la ciudadanía es interesante porque es diferente de la información de la que ya dispone el conocimiento experto de la administración, o de la que se ha obtenido por medio de la política convencional mediante los procesos electorales y el debate político. Entonces es necesario conciliar los dos tipos de información, establecer los procedimientos convenientes que permitan tomar las decisiones cuando aparezcan las discrepancias. El mayor tiempo dedicado a la toma de decisiones, hasta el bloqueo en la toma de estas decisiones, debería contabilizarse como una pérdida de eficacia.

Otro incremento en los costes del producto de la participación ciudadana se produce cuando existe una duplicación de los esfuerzos, cuando se pide repetidamente a la población que exprese su opinión o se posicione sobre una cuestión. Es posible que varios niveles de gobierno, o el mismo nivel de gobierno en diferentes momentos (bajo diferentes mandatos políticos, por ejemplo), repitan procedimientos de consulta porque no se establecen las medidas para retener e incorporar convenientemente los resultados de estos procesos de participación.

Un cuarto problema de costes consiste en la burocratización de la participación ciudadana. Si se crea una estructura organizativa destinada a apoyar a la participación, es probable que genere procedimientos que, más que destinados a producir resultados, justifiquen la propia existencia e impongan costes al resto de los miembros de la organización.

Finalmente, para conocer los costes y los beneficios reales que aporta la participación ciudadana, sería necesario que se dedicaran todavía más recursos para evaluarlos. Pero precisamente evaluar los efectos de la participación, determinar cómo cambian o mejoran las políticas gracias a haber llevado adelante procedimientos de participación, es una tarea difícil. Todavía más que en las evaluaciones que se llevan a cabo en el sector privado: no es fácil encontrar criterios únicos que se puedan aplicar para evaluar el éxito o el fracaso de los procesos de participación. Al final, la valoración siempre dependerá de la ca-

pacidad de convencer a los electores sobre la validez y conveniencia del sistema de evaluación utilizado. Pero esta argumentación será más convincente cuanto mayor sea el esfuerzo de obtener medidas objetivas (o aceptables para las partes implicadas) sobre cuáles han sido los beneficios y los efectos obtenidos por medio de la participación. El riesgo de los procesos de participación de no llevar a cabo esta evaluación es evidente. Mientras que los costes de la participación ciudadana son relativamente fáciles de obtener (por ejemplo, teniendo en cuenta el dinero presupuestado en los procesos de participación y en el personal que se ha destinado a ello), los beneficios son precisamente difíciles de obtener y de percibir. Todo esto hace que, finalmente, no se puedan realizar estimaciones correctas de cuáles son los costes reales de la participación ciudadana. Este es el punto del informe de Andersson y sus colegas sobre “los verdaderos costes de la participación pública” (Andersson, Warburton y Wilson, 2005).

3. Los límites de la política en la adopción de mecanismos participativos

En primer lugar, en esta sección repasaremos un resultado del enfoque del *social choice* que permite iluminar las dificultades a las que se debe enfrentar la participación ciudadana en los sistemas políticos representativos. El *social choice* es una rama de la elección racional que a veces es conocido como el enfoque económico en la política. Esta aproximación a la manera de entender los problemas de acuerdo con el *social choice* nos permitirá pasar a continuación a otros resultados que ayudan a explicar algunas de las características de la política en las democracias.

Como hemos visto, buena parte de la defensa de la participación ciudadana se hace confiando en el hecho de que esta participación contribuirá a resolver, o al menos a paliar, los problemas de legitimación, de gobernabilidad y de alienación ciudadana que afligen a los gobiernos representativos y a las burocracias que llevan a cabo las políticas y regulaciones que deciden estos. La participación ciudadana se ve como una fuerza que puede contrapesar la tendencia del sistema político a comportarse de manera autista, de acuerdo con unos objetivos cada vez más alejados de los de la sociedad a la que se supone que deberían servir (las referencias en este sentido serían inacabables, pero si queremos poner una referencia que se ha convertido en un clásico podemos citar a Barber, 2003 –1984–, y Altman, que recoge los instrumentos de democracia directa, 2010). El consenso de esta literatura en relación con la compatibilidad entre los dos sistemas políticos, de representación y democracia directa, es prácticamente unánime. Este consenso se explica más fácilmente entre los teóricos de Estados Unidos, que toman como referencia un sistema político que se encuentra institucionalizado sobre la división de poderes y que, en consecuencia, ha tendido a desarrollar una cultura política, dentro y fuera de las instituciones, que entiende la discrepancia y la confrontación como la base natural de la vida política. El problema de no tener en cuenta esta incompatibilidad es mayor cuando nos trasladamos a países con sistemas parlamentarios como los europeos, especialmente los que tienen dinámicas más mayoritarias (como es el caso español), que están acostumbrados al hecho de que el poder legislativo y el ejecutivo estén alineados con los mismos objetivos.

El ejemplo se denomina la **paradoja de Ostrogorski**. Se denomina así a partir de la obra del politólogo bielorruso Ostrogorski, que escribió sobre los partidos políticos en Estados Unidos y en Gran Bretaña en las postrimerías del siglo XIX (Ostrogorski, 1902). Los especialistas en las características matemáticas de los sistemas de agregación (las funciones de elección social son el objeto de estudio del *social choice*) explican que el problema que plantea la paradoja de Ostrogorski es solo un caso de una familia mucho más numerosa de paradojas que resultan de los problemas de agregación, por ejemplo la paradoja de

Simpson, que se encuentra en la base de la noción de control estadístico (Nermuth, 1992; Nurmi y Saari, 2010). Pero aquí no nos interesa centrarnos en las propiedades matemáticas de estas funciones de agregación, sino en las consecuencias prácticas que plantean en el diseño de las instituciones políticas.

Tabla 1. La paradoja de Ostrogorski

	Votantes			Temas/partidos
Temas	A	B	C	Ganadores por mayoría
x_1y_1	y_1	y_1	x_1	y_1
x_2y_2	x_2	y_2	x_2	x_2
x_3y_3	x_3	y_3	y_3	y_3
Partidos				
xy	x	y	x	x

La paradoja de Ostrogorski plantea el caso de una sociedad formada por tres votantes, A, B y C (columnas 2-4 de la tabla 1), que deben decidir sobre tres políticas que se han de llevar a cabo (filas 1-3 de la tabla 1). La sociedad puede decidir el resultado mediante dos sistemas:

- El primero es una votación directa por mayoría de cada uno de los temas por separado.
- El segundo sistema consiste en votar a unos partidos políticos (x e y) que se presentan a las elecciones con unos programas que establecen cuáles son sus posiciones respecto a los tres temas relevantes.

La columna 1 de la tabla 1 muestra que, por cada tema (filas 1-3), hay dos posiciones, x_n e y_n . Suponemos que las posiciones x_n son de derechas en relación con cada tema concreto, mientras que las posiciones y_n son de izquierdas.

Por ejemplo, si suponemos que el tema 1 corresponde a la gestión del sistema educativo, la posición x_1 podría ser la defensa de un sistema de vales distribuido entre los ciudadanos para que se pueda elegir entre escuelas del sistema público o privado, mientras que la posición y_1 se opondría a esta medida, ya que seguramente acabaría representando una dotación más pequeña para las escuelas públicas que están situadas en zonas socioeconómicamente desfavorecidas, lo que limitaría su función de integración social.

Si miramos las preferencias de los votantes en relación con el tema 1 (vales escolares), vemos que los votantes A y B prefieren la posición de izquierdas y_1 , mientras que el votante C prefiere x_1 , la posición de derechas. Si este tema debe votarse en una votación directa por mayoría, como un referendo, ganaría la opción de izquierdas frente a la de derechas.

Podemos seguir el mismo procedimiento para ver los resultados que se obtendrían en los otros dos temas cuando se vota tema por tema. Si el segundo tema político fuera, por ejemplo, el cumplimiento integral de las penas de prisión por parte de los delincuentes, tendríamos que A y C, que prefieren la alternativa de derechas x_2 , ganarían a B, que prefiere y_2 . En el tercer tema, por ejemplo, el incremento del salario mínimo, otra vez tenemos una mayoría de izquierdas, porque B y C prefieren y_3 a x_3 .

En resumen, si tenemos en cuenta las preferencias tema por tema de los tres votantes, ganarían las posiciones de izquierdas en dos de los temas, política educativa y política laboral, mientras que solo ganaría la posición de derechas en el tema de política criminal.

Si usamos el otro sistema de agregación y suponemos que hay dos partidos, uno de derechas x y otro de izquierdas y , que se presentan a las elecciones con las posiciones anteriores respecto a los tres temas, debemos encontrar una regla que permita pasar de las preferencias de los votantes (A, B y C) en relación con los temas (1, 2 y 3) a la votación a cada partido. Lo más simple es suponer que el votante elegirá el partido que se ajuste mejor a sus preferencias respecto a los temas. Así, A, que prefiere las posiciones de derechas en los temas 2 y 3, votará al partido de derechas x ; del mismo modo que C, que prefiere las posiciones de derechas en los temas 1 y 2. En cambio, solo B votará por el partido de izquierdas y , dado que prefiere las posiciones de izquierdas en todos los temas.

El resultado final será que ganará el partido de derechas y se llevarán a cabo todas las políticas de derechas, a pesar de que, paradójicamente, los votantes preferían políticas de izquierda en la mayoría de temas.

Esta paradoja de los sistemas de agregación siempre se puede esperar. Como se puede comprobar, no es producto de una manipulación compleja de los valores del ejemplo. En realidad, las condiciones que presenta el ejemplo son muy simples: tres votantes, tres alternativas con dos posiciones.

Es evidente que la realidad política es mucho más compleja. Por ejemplo, los votantes pueden ponderar los temas de manera diferente y pueden abstenerse o votar según la intensidad de estas preferencias. Se debe suponer que si los votantes tuvieran en cuenta estas variables adicionales, todavía sería más probable que se produjeran situaciones paradójicas como la que se describe en el ejemplo.

Si siempre es posible que se manifieste una incoherencia entre los resultados que se obtienen con los diferentes tipos de agregación de las preferencias de los individuos, entonces es normal o previsible que los políticos recelen de los sistemas de participación directa. Seguramente, muchos políticos electos no conocen la paradoja de Ostrogorski, pero sí que es probable que tengan la intuición de que los resultados de la elección que los han llevado al poder han sido posibles porque se ha producido una coalición específica de votantes mayoritaria en torno a una combinación de temas precisos. Este es precisamente el objetivo de las retóricas de las campañas electorales. Si cambian las condiciones informativas que los han llevado al poder, entonces los resultados están abiertos y todo es posible. Ante estos riesgos, los representantes políticos prefieren curarse en salud y evitan declarar que los resultados de las consultas o las deliberaciones ciudadanas sean vinculantes.

Naturalmente, el efecto de este carácter no decisivo típico de las consultas ciudadanas contribuirá al hecho de que los ciudadanos no consideren que participar sea importante, hecho que puede explicar los niveles relativamente bajos de participación en gran parte de estas experiencias en todo el mundo.

Esto no significa que, aunque no sean decisivos, los procesos participativos no tengan que tener consecuencias para los representantes políticos. Los procesos deliberativos pueden servir para identificar nuevas alternativas que generen consenso y que sean, en la terminología económica, Pareto superiores (es decir, alternativas en las que no exista ningún individuo que empeore en su situación actual y que, al menos, haya un individuo que pueda salir ganando). De manera verosímil, la posibilidad de descubrir nuevas alternativas es más probable en los temas políticos nuevos, que aún no han provocado el posicionamiento entre los partidos políticos, que en temas viejos, que ya han movilizado el interés del público. Pero esto significa que normalmente estos temas nuevos también tenderán a ser temas poco relevantes para gran parte de la población, dado que, si lo fueran, los partidos políticos que fundamentan su atractivo entre los votantes en la capacidad de proponer posiciones políticas ya se habrían posicionado anteriormente.

El caso del referendo de la Diagonal de Barcelona

Para entender mejor las implicaciones del tema que presenta de manera estilizada la paradoja de Ostrogorski, es ilustrativo comparar el documento que preparó el profesor de teoría del derecho José Luis Martí en enero del año 2010 para defender la participación ciudadana en el caso de la reforma de la Diagonal de Barcelona con el resultado final de esta consulta.

El documento de Martí es un alegato serio a favor de la participación democrática directa y de las ventajas que ofrecen las TIC para llevar adelante estos procesos. Además de una parte teórica dedicada a la aclaración y fijación de los conceptos básicos de la participación política, el texto de Martí también ofrece enlaces con recursos bibliográficos y casos prácticos relacionados con el uso de las TIC en la participación ciudadana en el ámbito local.

La consulta que se produjo meses después de la elaboración de este documento se convirtió en un verdadero fiasco para el Gobierno municipal de Barcelona, presidido por Jordi Hereu.

Según *La Vanguardia* (16 de mayo de 2010), la propuesta preferida por el Gobierno solo consiguió el 11,38 % de los votos, mientras que la opción de no reformar obtuvo el 79,8 % de los votos, hecho que inmediatamente representó el cese de Carles Marí como primer teniente de alcalde y la dimisión de la gerente de sistemas de información del Ayuntamiento, Pilar Conesa.

Pero el efecto de la consulta no acabó aquí, dado que el debate sobre cómo se había gestionado la consulta dañó la imagen de Hereu, que perdió las elecciones municipales del año siguiente, ya que obtuvo el 22 % de los votos, seis puntos porcentuales por debajo de CiU. Era la primera vez, desde la instauración de la democracia, que el PSC perdía las elecciones municipales en Barcelona. ¿Cómo se llegó a este resultado?

A finales del año 2008, el alcalde Hereu anunció que se haría el proyecto de reforma de la Diagonal, que eliminaría el 70 % del tráfico en la parte central de la vía, donde se instalaría un tranvía. Este era un proyecto atractivo de mandato porque tenía, por un lado, el apoyo de los ecologistas y partidarios de limitar la presencia de los coches en la ciudad y, por otro, podía servir para revitalizar una zona comercial que había perdido centralidad en la ciudad con el nuevo turismo de lujo (sobre todo, los cruceristas). De hecho, hasta aquel momento, la defensa de este tipo de reforma solo la había hecho CiU. Además, también se daban las presiones empresariales de Tram, la compañía de tranvías (Aroca, 2010).

Dado que el Gobierno del PSC estaba en minoría, ERC pidió, a cambio de su apoyo, que la aprobación del proyecto se hiciera mediante una consulta popular, tal como se estaba haciendo en las reformas urbanísticas de algunas ciudades europeas. Todos los partidos presentes en el Ayuntamiento estuvieron de acuerdo en ello. Se trataba de realizar una consulta “moderna, modélica y civil”.

Como explican Marc Parès y Joan Subirats (Dente, 2014, págs. 206-207), se quiso hacer un proceso participativo abierto al conjunto de la ciudadanía, que “quería convertirse en un caso emblemático sobre cómo definir un nuevo modo de pensar el espacio público y la movilidad en la ciudad del siglo XXI. [...] Desde la sociedad se creó la Plataforma Diagonal per a Tothom, en la que varias entidades (asociaciones de vecinos, sindicatos, organizaciones ecologistas y organizaciones de consumidores, entre otros) defendían la necesidad de la reforma bajo distintos argumentos”.

Antes de la consulta, hubo varias fases participativas: “una fase de información y comunicación, una fase de aportaciones donde los vecinos podían hacer propuestas, una fase de devolución de las propuestas, una fase de debate de las alternativas. Durante la fase de propuestas se hicieron talleres sectoriales, talleres vecinales, talleres en las escuelas e institutos y un formulario de propuestas (presencial y en línea) que podían rellenar tanto los empadronados en Barcelona como el resto de los usuarios de la ciudad. Durante esta fase participaron 30.000 personas y se recogieron 178.000 propuestas”.

Pero todos estos esfuerzos para hacer participar a la población no escondían mucho que se trataba de iniciativas básicamente controladas desde arriba, de manera que, realmente, no consiguieron implicar a la mayoría de la población de Barcelona.

Más allá de los problemas de gestión de las votaciones que se produjeron, el referendo de la Diagonal se perdió por la interferencia entre el sistema representativo y el sistema de participación directa. Es cierto que las aplicaciones de voto no funcionaron adecuadamente. Por ejemplo, ante todos los medios que habían sido convocados, el propio alcalde Hereu hizo ver que había votado, cuando en realidad no lo había hecho. También hubo problemas en la identificación de los votantes. Pero seguramente todos estos elementos, aunque fueron muy publicitados y afectaron a la credibilidad del proceso y del equipo en el Gobierno, no son los que decidieron el resultado.

Claramente, la reforma propuesta para la Diagonal no era una alternativa política que tuviera el apoyo popular mayoritario. Por otro lado, la avenida es un eje de comunicación muy utilizado por los conductores que deben entrar y salir del ensanche. Este grupo de público podía creer que su bienestar se vería afectado y estaría especialmente en contra de aquella.

Además, había una gran cantidad de ciudadanos que veían que la crisis económica se estaba endureciendo y que pensaban que no era el momento de hacer este tipo de obras. Los ecologistas y los comerciantes que podían considerar que llevar a cabo la

obra se encontraba entre sus primeras preferencias debían sumar una minoría, y no podían compensar la previsible mayoría en contra de la reforma.

Naturalmente, esta situación no podía escapar al equipo de Hereu. Pero la respuesta que dieron resultó ser suicida dada la situación de minoría del grupo del PSC en el Ayuntamiento.

A la hora de convocar el referendo se decidió plantear como alternativas de voto solo dos opciones de reforma:

- A, “bulevar”, la preferida por Hereu, y
- B, “rambla”, más cara (que, por otro lado, había sido sometida a deliberación junto con vecinos y comerciantes).

Pero ERC consideró que esta maniobra era una manipulación inaceptable y obligó a añadir una tercera opción:

- C, “no tocar ahora la Diagonal”.

Ante estas alternativas, el resultado estaba cantado. A pesar del intento desesperado del grupo del PSC para movilizar a sus partidarios y convertir el referendo en un plebiscito de apoyo al PSC, los resultados resultaron aplastantemente contrarios a la reforma de la Diagonal.

Del mismo modo que el esquema de la paradoja de Ostrogorski nos permite entender de una manera más clara cómo se han desarrollado algunos fenómenos políticos y por qué fuerzas se ha producido el resultado, conocer los instrumentos que ha desarrollado el *social choice* también nos puede ser útil a la hora de evaluar las diferentes reglas de decisión según los tipos de resultados que pueden ofrecer y poder encontrar las formas más adecuadas para los problemas que tenemos en cada momento.

El *social choice* es una rama de la elección pública y este enfoque de la política nos ofrece una estrategia especialmente interesante para entender de qué va la política, cuál es su objeto. No se basa en una distinción sustantiva, tal como hacen otros enfoques, que denominan comportamiento político a una lista más o menos extensa de actividades que se distinguen por definición del resto de los comportamientos humanos.

3.1. Una noción de la política según la elección pública: los dilemas sociales en grupos estables

La estrategia de definición de la política en la elección pública, en cambio, es mínima y analítica. Supone que el comportamiento político aparece en el momento en el que se producen los denominados **dilemas sociales** en grupos sociales estables.

La actividad política y el liderazgo político se pueden entender como instrumentos para lograr estos resultados socialmente óptimos.

La estructura de los dilemas sociales más frecuentes se puede distinguir por la estructura de los incentivos o de la información que está causando la dificultad.

El artículo de Calvert distingue entre los dilemas de cooperación, coordinación y asignación. Estos son los **problemas primarios**. Pero cuando cualquiera de estos problemas se repite dentro de un grupo social, aparece lo que denomina los **problemas derivados** de coordinación, que contienen los anteriores. Los problemas derivados de coordinación vendrían a ser la manera como se organiza el grupo social para dar respuesta a los dilemas sociales originales o problemas primarios.

Los **problemas de cooperación** son los típicos problemas de acción de la acción colectiva. Son los problemas que han sido más tratados en la política y los que se han utilizado para explicar la aparición de las estructuras políticas.

Ved también

El problema de la acción colectiva se ve con más detalle en el módulo 4.

Cita

Los miembros de grupos sociales estables (*ongoing social groups*) a menudo pueden lograr ganancias recíprocas por encima de las que podrían obtener cada uno de los miembros actuando de manera independiente. Cuando las acciones que son necesarias para obtener estas ganancias son coherentes con la autonomía de los individuos y con su interés, no hay ningún problema: la acción independiente permite que cada miembro del grupo esté mejor. En otros momentos, en cambio, para lograr las ganancias potenciales es necesario que los individuos emprendan acciones que dependen de acciones de los otros que son esencialmente simultáneas o en las que no hay un interés inmediato por el individuo. De este tipo de situaciones resultan los dilemas sociales. El problema será encontrar el modo como los individuos superen la confusión o la codicia y puedan obtener las ganancias potenciales.

Calvert (1992, pág. 8).

Mueller (1984, págs. 24-25) ilustra el problema de la acción colectiva con la interacción de dos agentes económicos, A y B: uno es ganadero y el otro cultiva trigo. Pueden ponerse a intercambiar los bienes y los dos mejorarán su bienestar. Pero, en realidad, en una situación de estado natural, antes de la existencia de las reglas aceptadas por la comunidad, A y B tienen a su disposición la alternativa de robar: quedarse el bien del otro sin dar nada a cambio. Cuando uno de los dos roba, lo que se queda uno deja de tenerlo el otro. Se trata de un juego de suma cero, lo que significa que, en conjunto, en la comunidad no habrá una mejora de bienestar. Al contrario de lo que sucede con el intercambio, en el que, cuando se produce, todos los miembros de la comunidad están mejor (juego de suma positiva). Además, cuando se puede robar es muy posible que el bienestar general de la sociedad disminuya porque los agentes deberán destinar recursos a defender los bienes en lugar de destinarlos a producirlos. El juego se convierte en una suma negativa: todo el mundo pierde.

La matriz 1 ilustra esta situación:

Jugador A \ jugador B	No roba	Roba
No roba	A: 10 vacas, 9 trigo (U: 19) B: 8 vacas, 6 trigo (U: 14)	A: 6 vacas, 5 trigo (U: 11) B: 10 vacas, 9 trigo (U: 19)

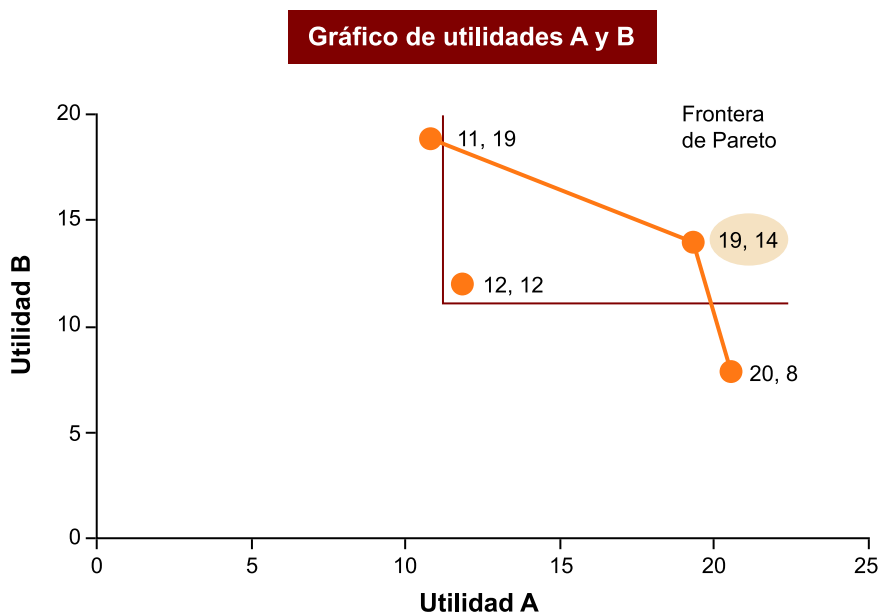
Jugador A \ jugador B	No roba	Roba
Roba	A: 10 vacas, 10 trigo (U: 20) B: 5 vacas, 3 trigo (U: 8)	A: 7 vacas, 5 trigo (U: 12) B: 7 vacas, 5 trigo (U: 12)

La matriz 1, que ilustra la situación que se ha descrito antes, muestra que, haga lo que haga un jugador, el otro siempre está mejor si roba. Si B no roba y, en cambio, A lo hace, A pasa de tener 10 vacas y 9 unidades de trigo a tener 10 vacas y 10 de trigo (primera columna de la matriz). Mientras que, si B roba y A también lo hace, A pasa de 6 vacas y 5 unidades de trigo a 7 vacas y 5 unidades de trigo (segunda columna).

Esto significa que, si el comportamiento de los jugadores solo está determinado por su interés individual, el resultado previsible de la situación que describe la matriz es la no cooperación mutua, la de no intercambiar. Pero esto significa que estos jugadores egoístas tendrán un resultado inferior al que obtendrían si los dos intercambiaran y dejaran de robar.

Como se ve en la figura 3, que representa la utilidad de cada casilla de la matriz para cada jugador sumando las cantidades de los dos bienes, el resultado de la no cooperación mutua (punto 12, 12) es el único resultado que se encuentra por debajo de la frontera de Pareto. Es decir, es el único resultado en el que los dos jugadores pueden mejorar su utilidad si pasan a otra casilla, la de la cooperación mutua (19, 14). En cambio, los otros tres resultados se encuentran en la frontera de Pareto. Cualquier cambio entre estos resultados implica que alguno de los jugadores sale perdiendo. Ninguno de estos resultados es preferido unánimemente a los otros.

Figura 3. Representación de las utilidades de A y B



El tipo de interacción descrita en esta matriz es un ejemplo del juego más conocido de la teoría de juegos: el **dilema de los prisioneros**.

Hay dos maneras de resolver los problemas de acción colectiva como el que se ha descrito si tenemos actores racionalmente interesados en sí mismos:

- La primera es establecer incentivos selectivos (Olson, 1965), es decir, mediante recompensas o castigos aplicados a los participantes en función de su contribución al bien colectivo (es decir, al bienestar general del grupo). En el ejemplo de Mueller, un gobierno que hubiera establecido un sistema policial y judicial que permitiera castigar el robo y hacer cumplir los derechos de propiedad.
- La segunda proviene de la posibilidad de que los miembros del grupo condicionen su cooperación en la obtención del bien colectivo a la colaboración de los otros. Si hay una interacción continuada, entonces es posible que surja la cooperación de manera espontánea, sin la necesidad de un estado o de una organización que la garantice.

Este es el objetivo del estudio de Axelrod (1986) sobre la emergencia de la cooperación. Por ejemplo, en uno de los casos que presenta en el libro, muestra cómo incluso durante la Primera Guerra Mundial en el frente se llegaron a desarrollar comportamientos cooperativos entre los grupos de soldados de los bandos opuestos que se encontraban estabilizados por las guerras de trincheras. Este tipo de planteamiento sirvió para que el teórico político Taylor explorara la posibilidad de un sistema político anárquico (Taylor, 1976). Es más, todo el trabajo sobre los “comunes” desarrollado por la premio Nobel Elinor Ostrom se ha centrado en estudiar la aparición de los casos de autorganización de grupos sociales en torno a los bienes comunes (Ostrom, 1990).

Esto significa que los problemas de acción colectiva, pese a su importancia, tienen modos de ser resueltos de manera bastante identificable, a veces sin hacer necesario un liderazgo especializado o la política más convencionalmente entendida. En cambio, los otros dilemas sociales que se encuentran relacionados con juegos de coordinación (primaria y derivada), que *a priori* parecen más benignos y fáciles de ser resueltos, son los que suelen requerir los tipos de instrumentos que identificamos más claramente con la política: el liderazgo o los sistemas de toma de decisión colectiva. Tal como dice el título de su artículo, el objetivo del artículo de Calvert es mostrar cómo el liderazgo político se fundamenta en los problemas de coordinación social.

Cuando hay comunicación o unos referentes culturales compartidos entre los miembros del grupo, es fácil encontrar lo que se denomina puntos focales. Pero si el grupo es heterogéneo o existen dificultades en la comunicación, entonces la coordinación puede volverse problemática. Esto es lo que explica que incluso en movimientos sociales contrarios a la política convencional y antijerárquicos (por ejemplo, el movimiento feminista o los movimientos an-

ticapitalistas como Occupy Wall Street) haya habido voces que pidieran votaciones por mayoría o la institución de estructuras que evitaran el control del movimiento por parte de minorías (Freeman, 1972; Graeber, 2013).

4. Presentación de las lecturas obligatorias

1) Lectura 1

Dennis C. Mueller (1984). “La elección pública en una democracia directa”. En: *Elección pública* (cap. 3). Madrid: Alianza.

El objetivo del capítulo es revisar las propiedades de las diferentes reglas de decisión en los grupos.

a) La regla de la unanimidad

La primera regla es la de la **unanimidad**: todo el mundo debe estar de acuerdo con la misma alternativa.

Mueller presenta el problema de la decisión de poner impuestos para financiar los bienes colectivos. Pagar un impuesto es una manera de colaborar en la provisión de un bien colectivo. Los detalles sobre la asignación equitativa de los impuestos según los gustos de los miembros del grupo son especializados y formalizados, de manera que no deberíamos preocuparnos mucho si no los pudiéramos seguir.

En cambio, nos interesa remarcar el resultado de que la unanimidad es el único procedimiento de votación que conduce a resultados que son preferidos en el sentido de Pareto, es decir, es la regla que garantiza que en el resultado de la votación todo el mundo salga ganando. No hay nadie que se sienta explotado por los otros.

El problema de la regla de la unanimidad es que es ineficaz. Encontrar una asignación de recursos (o tomar una decisión) en un grupo mínimamente grande que sea aceptada unánimemente puede llevar mucho tiempo, y la pérdida de tiempo puede superar las ventajas de haber contribuido a la provisión del bien colectivo. El resultado de aceptar este tipo de regla es un gran conservadurismo. Por ejemplo, ante los problemas prácticos de lograr la unanimidad en las asambleas, los grupos anarquistas que encuentran en la unanimidad el sistema deseable de acción política establecen sistemas que permiten que algunos de los miembros queden fuera de una decisión sin bloquearla (Graeber, 2013).

El otro problema de la regla de la unanimidad es que permite el comportamiento estratégico de las minorías, que pueden bloquear las alternativas para poder salir favorecidas por la mayoría.

Tabla 2

2A	8B
<i>y</i>	<i>w</i>
<i>z</i>	<i>v</i>
<i>x</i>	<i>y</i>
<i>v</i>	<i>x</i>
<i>w</i>	<i>z</i>

Consideremos el ejemplo presentado en la tabla 2. En el grupo hay dos tipos de persona, dos perfiles diferentes de preferencias respecto a las alternativas que se deben votar, el minoritario A, con dos personas, y el B con ocho votantes.

Supongamos que la alternativa *x* es el *statu quo*. Las alternativas *v* y *w* son rechazadas por la minoría, mientras que *z* lo es por la mayoría. Con la regla de la unanimidad, la única alternativa que es aceptable simultáneamente por la minoría y la mayoría es la alternativa *y*. Pero el resultado es que la minoría que ya estaba favorecida por el *statu quo* ahora resulta todavía mucho más favorecida.

Naturalmente, la regla de la unanimidad es la única que evita la coerción del grupo social ante el individuo, y por esta razón es favorecida por los anarquistas (de derechas –los denominados anarcocapitalistas– y de izquierdas).

b) La mayoría óptima

La figura 3.2 de la página 41 muestra dos tipos de funciones de costes esperados respecto al número necesario de personas para tomar una decisión.

La línea C representa los **costes externos**, es decir, los costes que se impondrían al individuo por el hecho de que se haya tomado una determinada decisión colectiva. Si la regla de decisión fuera la unanimidad, los costes externos de las decisiones tomadas disminuirían a cero. Nadie aceptaría una decisión que fuera en contra de su interés (no es necesario que sea su propio interés). En cambio, si una minoría puede tomar decisiones que obliguen a los otros, los costes externos pueden crecer, hasta el máximo, cuando una única persona puede decidir lo que hará.

La línea D representa los costes que resultan de no tomar decisiones. Cuando es necesaria la unanimidad para tomar las decisiones, los costes llegan al máximo, dado que el tiempo necesario para llegar a un acuerdo dentro del grupo puede paralizar la obtención de bienes colectivos apreciados por la mayoría.

El gráfico de Buchanan y Tullock muestra que si se suman las dos curvas de costes para un tema concreto, es posible identificar un punto mínimo en el que se encontraría la mayoría óptima K , que debería tomar las decisiones.

c) La regla de la mayoría

Buchanan y Tullock suponen que, en la mayoría de los temas, la mayoría óptima, en la que se minimizan los costes derivados de las externalidades y del tiempo que cuesta obtener la decisión, se encuentra justamente cuando K es la mitad del grupo. Justifican, de este modo, la regla de la mayoría. Naturalmente, es un procedimiento menos exigente que la unanimidad para tomar decisiones, a pesar de que puede disminuir la probabilidad de que se produzcan resultados cuando hay más de dos alternativas en juego. Por otro lado, es un sistema atractivo porque ofrece un grado elevado de consenso tras las alternativas ganadoras.

El problema más importante que aborda Mueller es la posibilidad de redistribución. En el ejemplo de la tabla 2 se ve que, si la regla de decisión fuera la mayoría, la alternativa ganadora sería la w , la menos preferida por la minoría. El peligro del procedimiento mayoritario es el de la “tiranía de la mayoría”.

Algunos teóricos políticos argumentan en contra del mayoritarismo como base de la política democrática por el hecho de conducir irremediamente al conflicto interno dentro de la sociedad (por ejemplo, Emerson, 2011).

d) Los ciclos

La incapacidad de las reglas de decisión de producir resultados estables o únicos ante unas preferencias estables es el tema central de la elección racional. Puede parecer una exageración, pero no lo es. Un artículo de Riker (1980; versión en castellano en Colomer, 1991) explica las consecuencias de descubrir que el desequilibrio es una característica esencial o inevitable de la política.

Que los gustos, por sí mismos, no determinen los resultados que aparecen en la sociedad, sino que dependan del modo como las preferencias sociales son agregadas por las diferentes reglas de elección colectiva (como en el supuesto que hemos visto de la paradoja de Ostrogorski), tiene varias consecuencias.

Primero, no basta con conocer cómo se distribuyen los gustos o los valores de la sociedad para saber cuáles serán los equilibrios que se obtendrán de ellos. Los estudios de opinión pública o de la cultura política de una sociedad son importantes, pero no siempre garantizan un equilibrio determinado.

Ciertamente, en las situaciones en las que los gustos sociales son claros y están muy decididos a favor de determinadas alternativas, las reglas de agregación no pueden afectar a los resultados. Pero cuando las preferencias respecto a

las alternativas se pueden valorar según criterios diferentes, entonces es fácil que tanto las formas de presentar los temas como las formas de agregación utilizadas afecten a los resultados que se obtienen.

En consecuencia, los resultados que se obtienen por medio de los sistemas de elección colectiva no pueden ser sacralizados, como si fueran la voz de la “voluntad popular” –que no es otra cosa que una personificación mágica de la colectividad política.

Segundo, si pensamos que los temas políticos suelen ser inevitablemente complejos, entonces lo que podemos esperar es que se dé un esfuerzo continuado por parte de los políticos (individuos, grupos) para presentar y definir los temas de manera que favorezcan sus preferencias y para imponer las reglas de decisión que más favorezcan sus alternativas. Esto explica que gran parte de la política sea la batalla retórica –o la herestética (*heresthetics*), según la bautizó Riker.

Tercero, dado que la política es potencialmente inestable, se debe explicar la presencia de la estabilidad que se observa empíricamente en ella. Las leyes no se están cambiando continuamente ni los partidos ganadores en unas elecciones son derrotados siempre en las siguientes, circunstancia que esperaríamos ver en un mundo donde dominara la inestabilidad.

Una rama importante de la elección racional se ha dedicado a estudiar de qué manera las instituciones políticas establecidas (las reglas o la manera como se organizan los organismos políticos, como los parlamentos) sirven para eliminar algunas alternativas y se convierten en una “fricción” o “resistencia” suficiente para explicar la estabilidad (Shepsle y Weingast, 2012). Según cómo se mire, la ideología de una comunidad política que estructura los temas políticos en una única dimensión o la cultura política compartida por una comunidad también son elementos que explican la estabilidad política relativa que se observa empíricamente.

Desde el punto de vista práctico, lo que nos interesa es saber que la dimensionalidad de un tema es muy importante para garantizar que pueda ser resuelto por una comunidad.

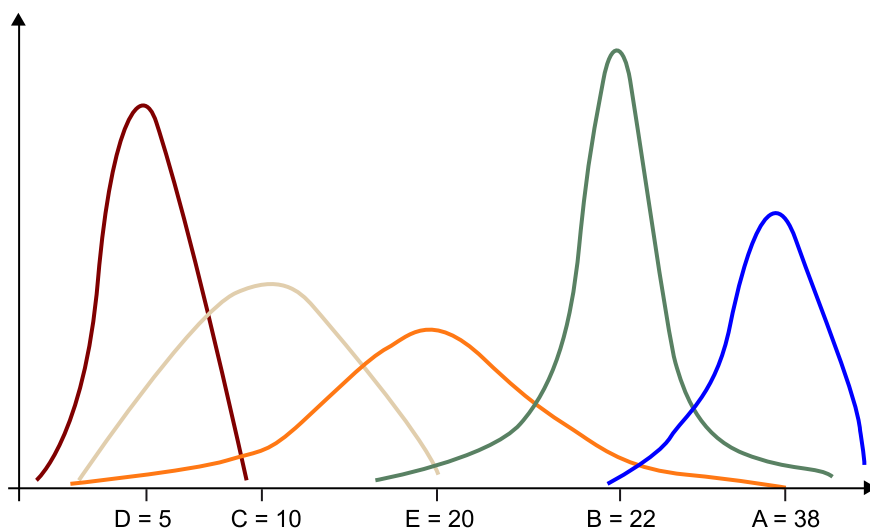
Duncan Black planteó el teorema del votante medio.

Si hay un **tema** (por ejemplo, la cantidad de dinero que se ha de gastar en las bibliotecas de las escuelas de un distrito) y los individuos del **grupo** que debe decidir sobre este (por ejemplo, los miembros del consejo escolar) tienen preferencias de **un solo pico** (tienen una cantidad de dinero preferida, el pico, y a partir de este máximo de preferencia, los valores más altos o menos bajos son cada vez menos preferidos, a medida que se alejan del máximo), entonces

es posible encontrar una alternativa preferida por la mayoría de los miembros del comité, que no puede ser batida en una votación por mayoría por ninguna otra alternativa.

Esta alternativa es la alternativa preferida por el **votante medio**, es decir, el votante que tiene una alternativa preferida con una mitad de miembros del comité con alternativas preferidas más altas y la otra mitad con alternativas preferidas más bajas. Podemos comprobar las preferencias del consejo escolar en la figura 4.

Figura 4. Distribución de preferencias sobre el gasto en bibliotecas en el consejo escolar

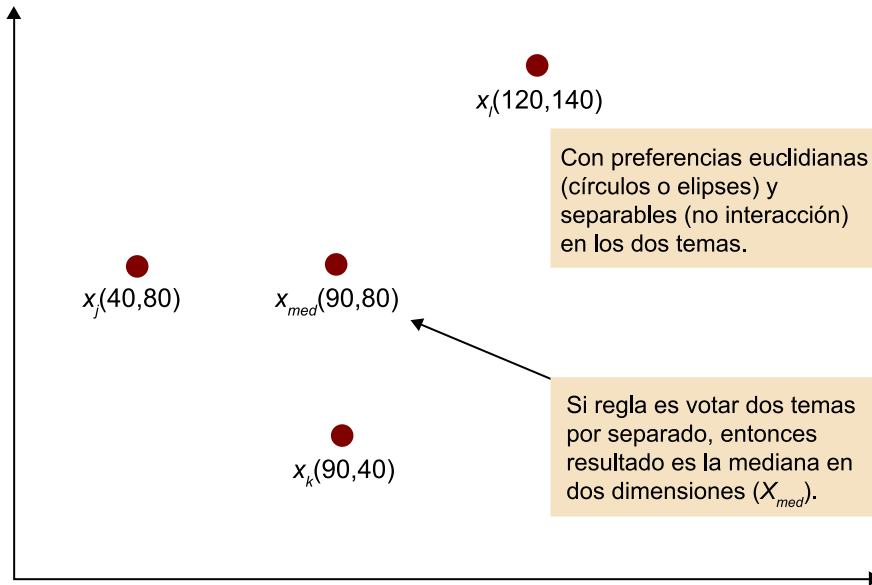


En la figura 4 se ve la distribución de las preferencias respecto al gasto en bibliotecas en el consejo escolar. Los cinco miembros tienen preferencias de un solo pico, B, que prefiere que el 32 % del presupuesto se gaste en las bibliotecas, tiene una fuerte intensidad de la preferencia (el pico es alto) y es poco tolerante (la utilidad cae rápidamente a medida que la alternativa considerada es diferente de su preferida). El votante medio es E, que tiene el punto de máxima preferencia del 20 % y es muy tolerante. Además, se puede comprobar que el 20 % es la alternativa ganadora a una votación por mayoría, si los miembros votan de acuerdo con sus preferencias. Si el miembro C propone una alternativa inferior al 20 %, por ejemplo, el 15 %, el 20 % será preferido por E, B y A, mientras que el 15 % solo será votado por D y C. Lo mismo se puede ver con alternativas más altas que el 20 %.

La previsión del resultado de un comité con solo un tema, con una única dimensión en la que se pueden representar las preferencias de los miembros, es fácil. Pero en el momento en el que hay más de una dimensión, la situación se complica. Si, por ejemplo, encontramos que además de votar sobre las bibliotecas debemos decidir sobre las instalaciones deportivas de las escuelas, el resultado de votar las dos dimensiones (bibliotecas y deporte) por separado será la media en las dos dimensiones.

En la figura 5, vemos las preferencias de los tres miembros del comité (j, k, l) respecto al gasto en bibliotecas (la dimensión x) y el deporte (dimensión y).

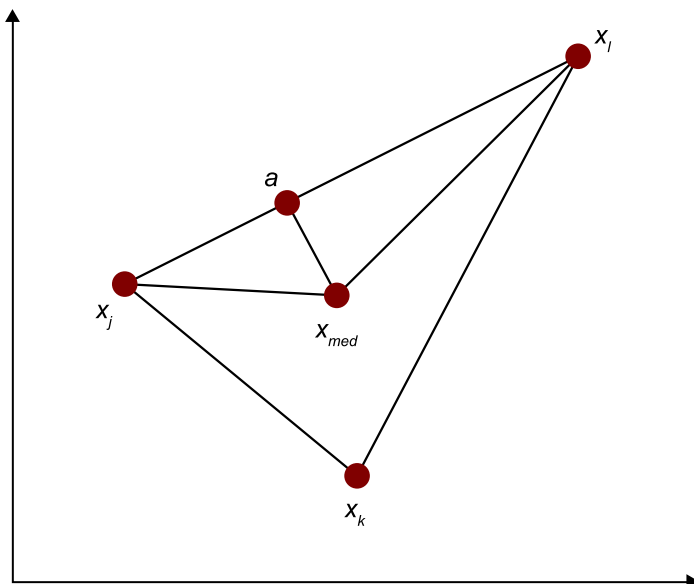
Figura 5



Bidimensionalidad: el comité debe decidir sobre dos proyectos.

Pero ahora imaginemos que el comité ha de tomar una decisión sobre los dos temas simultáneamente. La figura 6 muestra cómo se puede encontrar un punto (a) que es preferido por una mayoría de los miembros del comité (j, l) en el punto medio en las dos dimensiones (x_{med}).

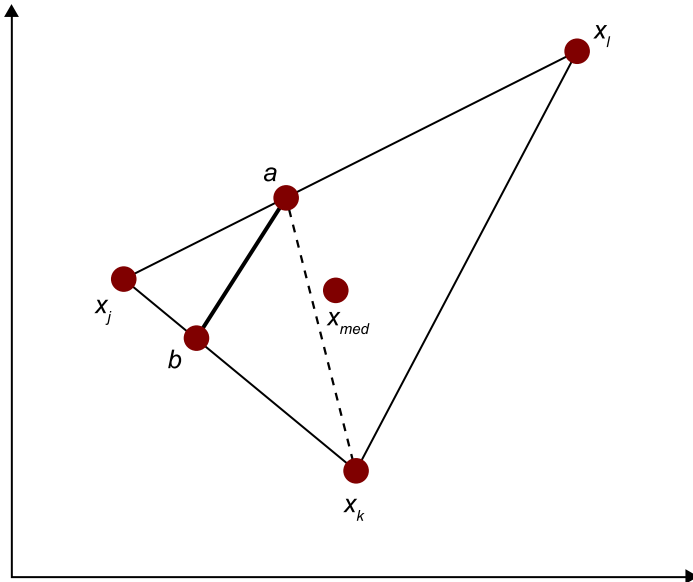
Figura 6



Bidimensionalidad: el comité debe decidir simultáneamente sobre los dos temas. Supongamos que x_{med} es *statu quo*. ¿Existe alguna propuesta que gane a x_{med} ? El punto a se encuentra proyectando el punto medio en las dos dimensiones x_{med} en uno de los lados del triángulo (que recoge la superficie de Pareto). El segmento $a-x_{med}$ forma ángulo recto con el lado x_j-x_l . Las distancias de x_l a x_{med} y de x_j a x_{med} son las hipotenusas de unos triángulos rectángulos en los que los catetos son $x_{med}-a$ y $a-x_l$, $a-x_j$. Por tanto, los alrededores j y l , votarán por a (k votará en contra) y ganará a x_{med} .

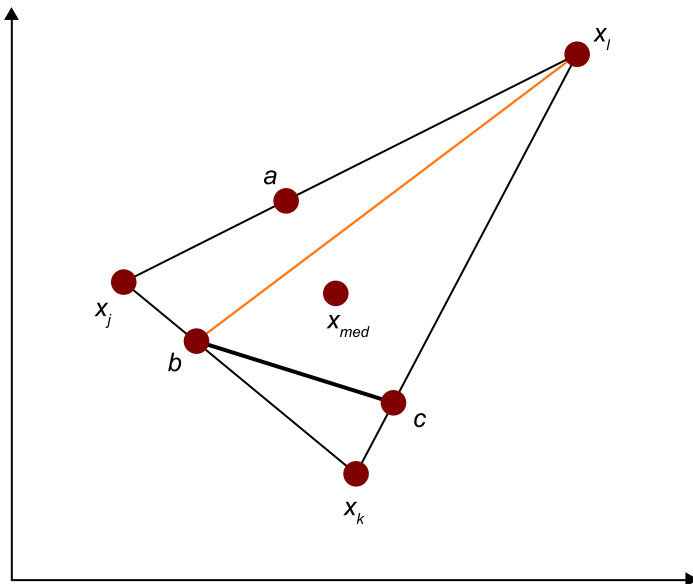
Pero la historia no se acaba aquí. En la figura 7 podemos ver cómo se puede encontrar un punto b , que derrota a a ; e incluso un punto c que derrota a b (figura 8) y que es, a su vez, derrotado por a (figura 9).

Figura 7



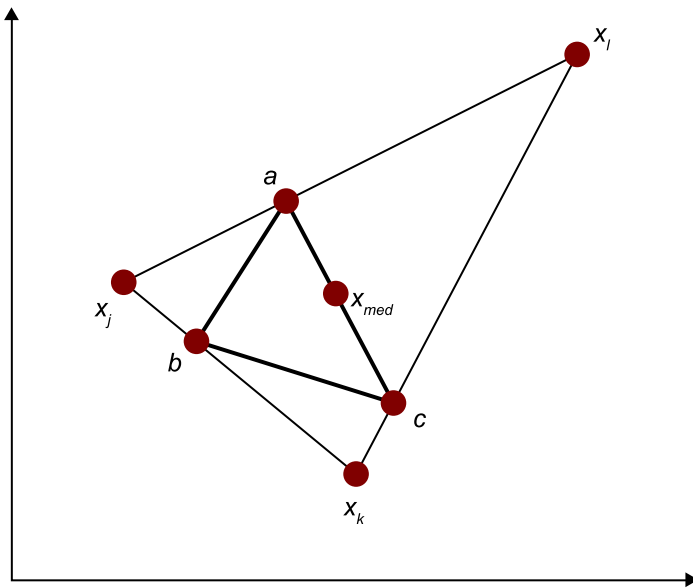
El problema es que a no es imbatible. El punto b se encuentra proyectando a en un lado adyacente del triángulo. El segmento $a-b$ forma ángulo recto con el lado x_j-x_k . Por lo tanto, los votantes j y k votarán por b (l votará en contra) y ganará a .

Figura 8



El punto c (que bate a b) se encuentra proyectando b en el lado adyacente del triángulo. El segmento $b-c$ forma ángulo recto con el lado x_l-x_k . Por lo tanto, los votantes l y k votarán por c (j votará en contra) y ganará b .

Figura 9



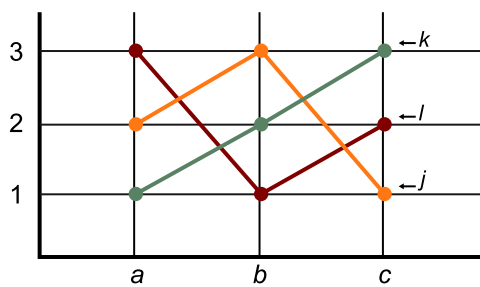
Finalmente, el punto c es batido por a . Hemos generado un ciclo en el voto a partir de votantes con una estructura de preferencias "con buen comportamiento" (un solo pico y decrecimiento de utilidad monótono). Solo ha sido necesario introducir una dimensión adicional que se vota simultáneamente.

Como se ve, hemos generado un ciclo del voto por mayoría a partir de dos temas que se tienen en consideración de manera simultánea.

En la figura 10 vemos cómo el perfil de las preferencias de los tres votantes del comité (l, k, j) respecto a las tres alternativas (a, b, c), cuando se presentan en una única dimensión (si tomamos el orden $a-b-c$, tenemos en cuenta la dimensión y), generan preferencias de dos picos (el votante l tiene dos picos), que son las que generan perfiles de preferencias cíclicas.

Figura 10

3	a	c	b
2	c	b	a
1	b	a	c
	l	k	j



Reproducimos las preferencias ordinales de los votantes en un espacio unidimensional (= paradoja del voto de Condorcet). El votante l no tiene preferencias de un solo pico.

Este ejemplo quiere mostrar lo fácil que es que se produzcan ciclos del voto si se tienen en cuenta temas complejos (caracterizables por más de una dimensión), tal como son la mayor parte de los temas que se tratan en la política porque difícilmente una cuestión política solo tiene una dimensión que deba ser tomada en cuenta.

A partir de un proceso de deducción parecida al que hemos usado para crear un ciclo del voto, McKelvey (1976) mostró que es posible crear agendas de votación por mayoría que lleven a cualquier punto del espacio. Es decir, un presidente del comité que tuviera unas preferencias diferentes de las de los votantes podría crear una serie de votaciones que enfrentarían diferentes puntos y que serían ganadas por una mayoría del comité, que acabaría llevando el resultado final al punto preferido por este presidente. Este es el llamado *teorema del caos*.

Tabla 3

A	B	C
y	x	w
x	w	z
w	z	y
z	y	x

Observemos las preferencias representadas en la tabla 3. Supongamos este orden de votaciones (agenda):

w vs $x \rightarrow$ gana x (por los votos de A y B)

x vs $y \rightarrow$ gana y (por los votos de A y de C)

y vs $z \rightarrow$ gana z (por los votos de B y C)

Lo que es devastador de este ejemplo es que la alternativa ganadora con esta agenda es menos preferida por los tres votantes a la alternativa w . Una agenda como esta no la habría planteado ninguno de los tres miembros del comité, sino alguien que tuviera unos intereses diferentes.

Precisamente Ferejohn (1995) supone que la tendencia de los sistemas políticos a resumir los temas políticos en una única dimensión ideológica (por ejemplo, la izquierda-derecha o la dimensión liberal-conservador) es aquello que intuitivamente los votantes utilizan para controlar la acción de los políticos y evitar (o mejor, mitigar) la probabilidad de manipulación.

Desde el punto de vista práctico, este ejemplo muestra que, cuando se deben plantear temas para ser evaluados en un proceso participativo, es conveniente dividirlos en temas tan simples como sea posible. Este consejo es el típico de cualquier manual de normas parlamentarias (por ejemplo, el libro clásico

del método parlamentario: Robert Honemann y Balch, 2011). También es el consejo que se da, por ejemplo, a los “facilitadores” de las asambleas de Occupy Wall Street (Graeber, 2013).

e) El intercambio de los votos

El intercambio de votos puede producirse cuando los temas sobre los que se debe decidir son preferidos con diferentes intensidades por los votantes del comité. La sección del capítulo de Mueller explica las condiciones bajo las que se puede producir el intercambio y cuáles son los resultados desde el punto de vista del bienestar del conjunto de miembros del comité. En ciertas condiciones, el intercambio de votos puede conducir a una mejora del bienestar, mientras que en otras puede conducir a la disminución del bienestar global del grupo, cuando se forma una situación similar a la de un dilema del prisionero de n personas (Riker y Brams, 1973; versión castellana en Colomer, 1991).

Desde el punto de vista de la expresión (o revelación) de las diferentes intensidades en las preferencias de distintos temas por parte de los miembros del comité (o del electorado), son interesantes los sistemas de votación por puntos y la votación por puntos probabilística (págs. 68-69). Autores como Brams (2009) han refinado los sistemas de votaciones para evitar los problemas de ocultación de las preferencias o de manipulación estratégica de las preferencias que, a veces, presentan estos sistemas.

f) La comparación de la regla de la mayoría con otras alternativas

Se evalúan los diferentes procedimientos de votación de acuerdo con algunas características relevantes.

La **eficacia** del procedimiento. ¿Cuál es la probabilidad de que se obtengan resultados sobre las decisiones cuando se utiliza? Por ejemplo, sabemos que, con el procedimiento de Condorcet de enfrentar todas las alternativas y elegir la que las gana todas por mayoría, a veces no obtenemos un resultado inequívoco, sino ciclos.

También se tienen en cuenta los **costes** de ponerlo en práctica. Se valora la **simplicidad**. Por ejemplo, el procedimiento de Condorcet es complejo porque deben enfrentarse todas las alternativas. También se valora la **facilidad** por parte de los votantes a la hora de utilizarlos. En general, los procedimientos de voto categórico (que solo requieren decir si una alternativa es preferida a la otra) son más fáciles que los sistemas ordinales (que requieren una ordenación completa de todas las alternativas). Y los procedimientos ordinales son más fáciles que los procedimientos cardinales (que piden que se puntúe cada alternativa).

Otra cuestión relevante en los procedimientos de votación es la **manipulabilidad** de los resultados. Es decir, el grado en que permiten la manipulación o los incentivos que crean al manipular la revelación de las preferencias sinceras. La mayoría simple o el voto Condorcet no permiten manipular las preferencias, pero en cambio pueden tener un **efecto psicológico** (Duverger, 1987; Blais y Carty, 1991) sobre el votante y hacer que este vote por la alternativa que tiene más probabilidades de salir, a pesar de que no sea su primera preferencia (esto es lo que denominamos voto útil y en inglés se denomina *wasted vote*).

El sistema Borda –en el que la alternativa ganadora es la que obtiene más puntos cuando se suman las puntuaciones de cada votante, que ha ordenado todas las alternativas y las ha puntuando de más a menos– o la segunda vuelta (la alternativa ganadora es la que obtiene la mayoría absoluta o *majority* en una primera vuelta, si no, las dos que han tenido mejores resultados en la primera se enfrentan en una segunda vuelta), en cambio, sí que inducen a la manipulación.

Una tercera dimensión importante para medir los procedimientos de votación es el tipo de alternativa que favorece. Una característica es si se tiende a favorecer una alternativa de consenso, es decir, una alternativa que no es muy rechazada por la mayor parte de los miembros del electorado o que tiene una posición media elevada entre las preferencias de los electores. Los procedimientos de Borda, Nash o el voto aprobatorio suelen tener estas características.

En el ejemplo de la tabla 3.3 (Mueller, 1982, pág. 72) se ve cómo la regla de la pluralidad (mayoría simple) puede tener el efecto de favorecer a los candidatos extremos.

Tabla 4

V_1	V_2	V_3	V_4	V_5
X	X	Y	Z	W
Y	Y	Z	Y	Y
Z	Z	W	W	Z
W	W	X	X	X

Fuente: Tabla 3.3, Mueller (1982, pág. 72).

Con un sistema de mayoría simple (*plurality*), de las cuatro alternativas que se enfrentan, gana X, que solo es la primera preferencia de dos de los votantes y, en cambio, es la preferencia más rechazada por una mayoría (3 de 5) de ellos. En cambio, la alternativa Y solo tiene un voto, a pesar de que se trata de la alternativa que tiene la segunda posición por todos los votantes, lo que hace que sea la ganadora con un sistema Condorcet.

Pensad que las alternativas del ejemplo son películas nominadas a los premios Oscar de Hollywood o novelas que se han presentado al Premio Planeta. A veces nos sorprenden los candidatos que finalmente han ganado el premio. Parece que se hayan olvidado de recompensar al candidato más evidente. Pero estos resultados pueden ser producidos por el sistema de votación que solo tiene en cuenta las primeras alternativas. En algunos casos, los candidatos (películas, libros) que más se asemejan en algún aspecto (por ejemplo en calidad) pueden hacer que se divida el voto y se vea recompensada la obra que destaca en otro aspecto (por ejemplo, la popularidad). Así, se pueden obtener resultados sorprendentes (Brams y Hager, 2002; Poundstone, 2009, pág. 139).

Estas características de los procedimientos que utilizan estos concursos pueden ser negativas para sus propios intereses. Por ejemplo, un premio literario como el Planeta seguramente saldría ganando si usara un procedimiento de votación que identificara las alternativas con más valoración media (como la alternativa Y, de la tabla 4), dado que seguramente serían las obras más aceptadas por el mercado, las que más se venderían en las librerías.

Otros criterios que se pueden usar para evaluar los procedimientos de votación son la **estabilidad** (que mide la capacidad de dar el mismo tipo de resultados en diferentes procedimientos de votación) y el criterio de **coherencia** (que mide el hecho de que las alternativas elegidas por dos subgrupos de votantes también serán elegidas cuando se unen los grupos). El procedimiento más estable y coherente es Borda.

El procedimiento del voto de aprobación o aprobatorio (en el que cada votante puede votar todas las $n-1$ alternativas que desee, indicando que acepta o “aprueba” esta alternativa o candidato) ha sido defendido en muchos desarrollos teóricos porque tiene muchas de las propiedades deseables para los procedimientos de votación. No induce a falsear las preferencias y a menudo da resultados parecidos a los sistemas que promueven los resultados de consenso.

g) La democracia directa cuando el número de votantes es elevado

Esta sección es especialmente interesante porque trata directamente del tema de la posibilidad de que las TIC permitan un desarrollo mucho mayor de la democracia directa, es decir, la democracia electrónica.

Es interesante comprobar que el artículo de Miller III (1969) que se cita en la sección, en realidad, contiene un programa de reforma democrática que anticipa propuestas como las de “democracia líquida” de los partidos piratas (<https://liqd.net/en/schwerpunkte/theoretische-grundlagen/>).

Sin embargo, también se debe destacar que esta sección desapareció en la segunda y tercera versiones del libro *Public Choice* de Mueller (no traducidas al castellano).

Por otro lado, se han de destacar los desarrollos modernos con aplicaciones web y aplicaciones móviles (*app*) que permiten la deliberación ciudadana a partir de la incorporación de reglas parlamentarias (como las de Robert). Un ejemplo de esto lo encontramos en Schuler (2010), pero actualmente ya se están usando aplicaciones móviles para organizar asambleas virtuales multitudinarias por parte de formaciones políticas alternativas, como Podemos o el Partido Pirata.

La referencia a Mueller (1984) para presentar la literatura sobre *social choice* es antigua. Algunas referencias clásicas y más actuales son las siguientes: Brams, 2009; Elster y Hylland, 1989; French, 1988, especialmente el capítulo 8, “Decisiones de grupo y elección social”; Gaertner, 2009; Landemore y Elster, 2012, y Poundstone, 2009, que narra la historia de la aparición del *social choice* y ejemplifica los resultados de este enfoque con el análisis de casos políticos.

2) Lectura 2

William H. Riker (1982). "Different Choices from Identical Values". En: *Liberalism Against Populism: A Confrontation Between the Theory of Democracy and the Theory of Social Science* (cap. 2). Prospect Heights, IL.: Waveland Press, Incorporated.

La primera parte del capítulo sirve a Riker para ejemplificar cómo los resultados de las elecciones dependen en gran medida del sistema con el que se agregan las preferencias de los individuos y, si estos sistemas no tienen en cuenta los perfiles completos de las preferencias de los votantes, se hace la elección “errónea”.

La segunda parte del capítulo describe un experimento para elegir la trayectoria de dos satélites artificiales por parte de los equipos de investigación que debían utilizarlos. En este caso, se usaron diferentes procedimientos de agregación de las preferencias más complejas que las que normalmente se usan para celebrar elecciones y que tienen en cuenta las preferencias completas de los votantes. Para Riker, a pesar de que los métodos que se usaron en el experimento eran muy sofisticados, no dejaban de mostrar que los resultados obtenidos eran hasta cierto punto dependientes de los métodos de agregación utilizados y, por lo tanto, no podían ser sacralizados.

Reflexión

Para Riker, el *populismo* del título de su libro se corresponde con la idea mística de que los resultados democráticos son la expresión inequívoca de la “voluntad popular”.

3) Lectura 3

Dennis C. Mueller (1984). “Los supuestos subyacentes a las reglas de la mayoría y de la unanimidad”. En: *Elección pública* (cap. 11). Madrid: Alianza.

Este capítulo se encuentra en la segunda parte del libro, que trata de la elección pública normativa. Es decir, en esta parte se evalúan las diferentes reglas de decisión de acuerdo con sus propiedades normativas (los criterios éticos que cumplen; por ejemplo, neutralidad o anonimato).

La primera y la segunda secciones del capítulo tratan del teorema de May y del teorema de Rae-Taylor sobre la regla de la mayoría. La conclusión a la que se llega con las diferentes pruebas es que la regla de la mayoría es la que debería elegirse para maximizar la utilidad esperada cuando deban realizarse elecciones sobre temas en los que todo el mundo tiene la misma intensidad de preferencias.

La regla de la mayoría es la adecuada para resolver problemas conflictivos y unidimensionales, en los que lo que uno gana es perdido por el otro, en los que no hay posibilidades de hacer que desaparezca el conflicto redefiniendo la cuestión que se debate (el ejemplo de Barry es clave para entender esta cuestión; Mueller, 1984, pág. 220).

Para entender mejor las propiedades de la regla de la mayoría, se contrastan con la regla de la unanimidad en la tercera sección. Si se caracteriza la política como un “juego cooperativo de suma positiva”, entonces la regla que garantiza que no se violan los derechos de cualquiera de los miembros de la comunidad es la regla de la unanimidad. Cada miembro tiene la capacidad de vetar cualquier propuesta que vaya en contra de sus intereses.

En las secciones siguientes, Mueller muestra cuáles son las consecuencias de usar las reglas no adecuadas a los problemas que se abordan, es decir, la regla de la mayoría cuando los temas significan una mejora asignativa para todos los miembros de la comunidad, o la regla de la unanimidad cuando se trata de resolver problemas de distribución.

Podemos ejemplificar esta mala utilización de las reglas de decisión con la experiencia real de democracia deliberativa realizada con medios digitales que se resume en el artículo de José Manuel Robles (2008) “La democracia deliberativa y la deliberación digital”.

En este caso, los expertos del Instituto de Estudios Sociales Avanzados del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (IESA-CSIC) propusieron al Ayuntamiento de Puente Genil abordar como tema de debate la modificación de la fecha de celebración de la Feria Real de Puente Genil. Se eligió este tema porque había sido fuertemente debatido en el municipio. La fecha de celebración de la feria era una cuestión importante porque podía coincidir con otros eventos del municipio y seguramente afectaba de manera diferente a intereses de grupos distintos. Se esperaba que los ciudadanos deliberaran sobre las diferentes fechas alternativas y que, después de haber argumentado a favor o en contra de estas, votaran la alternativa que más los satisficiera.

En contra de lo que se esperaba, Robles señala que, a pesar de que hubo una notable participación, el esfuerzo deliberativo principal de la población no se centró en encontrar argumentos a favor del cambio de fecha de la feria, sino en las mejoras que se podían hacer en el recinto de esta y en su programa de actividades.

En realidad, según lo que hemos visto, este resultado era el previsible. La elección de la fecha de la feria es una cuestión distributiva: a cada cual le va mejor o peor una fecha según una serie de razones, gustos o intereses.

Por ejemplo, hay quien prefiere que puedan asistir los vecinos que solo pueden asistir los meses de vacaciones (y prefiere que sea en agosto). O hay quien prefiere que no coincida con otra feria de actividad agrícola porque está en este negocio y le va mejor en otra fecha.

Dado que las cuestiones distributivas son inevitablemente conflictivas, es mejor hacer votaciones para averiguar cuál es la opción que tiene el apoyo mayoritario, una vez ya están claras cuáles son las alternativas y sus virtudes.

De hecho, tal como dice Robles, el tema del cambio de la fecha ya había sido polémico desde hacía tiempo en la ciudad (y esta era una de las razones por las que se había elegido), pero precisamente por eso mismo no era el tema adecuado para suscitar la deliberación.

En cambio, los temas que Robles explica que finalmente acabaron dominando el debate eran temas asignativos: de qué manera podía mejorar la feria (hecho que beneficiaba a toda la población). Se trataba de detectar los temas en los que podía haber un acuerdo unánime.

El logro de la unanimidad está vinculado con la deliberación, con la revelación de información de todas las partes para encontrar soluciones que sean preferidas por todos los miembros de la comunidad.

El ejemplo muestra que se debe entender correctamente cuál es la estructura del tema en el que se quiere que se produzca la participación ciudadana. Las expectativas sobre la cantidad y la calidad de la deliberación dependerán de esta estructura.

Por otro lado, para el problema de la elección de fechas, seguramente el establecimiento de un sistema de votación que no tuviera en cuenta solo las primeras preferencias (como lo hace un voto por mayoría simple) serviría para elegir una fecha alternativa más adecuada para minimizar el conflicto dentro del pueblo.

Bibliografía

- Altman, D.** (2010). *Democràcia directa, democràcia representativa i apoderament ciutadà*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Andersson, E.; Warburton, D.; Wilson, R.** (2005). "The True Costs of Public Participation". *Londres: Involve*. [Fecha de consulta: 23 de octubre de 2012]. <http://sharedpractice.org.uk/downloads/tc_report.pdf>
- Arnstein, S. R.** (1969). "A Ladder Of Citizen Participation". *Journal of the American Institute of Planners* (vol. 35, núm. 4, págs. 216-224).
- Aroca, J. V.** (2010). "Diagonal: ¿Cómo hemos llegado hasta aquí?". *La Vanguardia*. [Fecha de consulta: 4 de agosto, 2014]. <<http://www.lavanguardia.com/vida/20100516/53927890651/diagonal-como-hemos-llegado-hasta-aqui.html>>
- Axelrod, R. M.** (1986). *La evolución de la cooperación: el dilema del prisionero y la teoría de juegos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Barber, B. R.** (2003). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley / Los Angeles / Londres: University of California Press.
- Blais, A.; Carty, R. K.** (1991). "The Psychological Impact of Electoral Laws: Measuring Duverger's Elusive Factor". *British Journal of Political Science* (núm. 21, págs. 79-93).
- Brams, S. J.** (2009). *Mathematics and Democracy: Designing Better Voting and Fair-Division Procedures*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Brams, S. J.; Hager, P.** (2002). "Why the Academy Awards May Fail to Pick the «Best Picture» –Again". <http://www.paulhager.org/libertarian/ampas_nyu.htm>
- Calvert, R. L.** (1992). "Leadership and Its Bases in Problems of Social Coordination". *International Political Science Review* (núm. 13, págs. 7-24).
- Colomer, J. M.** (1991). *Lecturas de Teoría Política Positiva*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Dente, B.; Subirats, J.** (2014). *Decisiones públicas: análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Downs, A.** (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper y Row.
- Duverger, M.** (1987). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Elster, J.; Hylland, A.** (1989). *Foundations of Social Choice Theory*. Cambridge: CUP Archive.
- Emerson, P.** (2011). *Defining Democracy: Voting Procedures in Decision-Making, Elections and Governance*. Heidelberg: Springer Science / Business Media.
- Ferejohn, J. A.** (1995). "The Development of the Spatial Theory of Elections". En: *Political Science in History: Research Programs and Political Traditions* (págs. 253-275). Cambridge / Nueva York: Cambridge University Press.
- Freddi, G.** (1989). *Scienza Dell'amministrazione E Politiche Pubbliche*. Roma: La Nuova Italia Scientifica.
- Freeman, J.** (1972). *The Tyranny of Structurelessness*. EE. UU.: Female Liberation Inc.
- French, S.** (1988). *Decision Theory: An Introduction to the Mathematics of Rationality*. Chichester: Ellis Horwood.
- Gaertner, W.** (2009). *A Primer in Social Choice Theory: Revised Edition*. Oxford / Nueva York: Oxford University Press.
- Graeber, D.** (2013). *The Democracy Project: A History, a Crisis, a Movement*. Nueva York: Spiegel & Grau.
- Landemore, H.; Elster, J.** (2012). *Collective Wisdom: Principles and Mechanisms*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Martí, J. L.** (2010). "Participació democràtica a l'àmbit municipal i la consulta ciutadana sobre la reforma de la Diagonal de Barcelona". <http://cbab.bcn.cat/uhtbin/cgiisirs/x/0/0/57/520/4811?user_id=CATALA>
- McKelvey, R. D.** (1976). "Intransitivities in Multidimensional Voting Modelos and Some Implications for Agenda Control". *Journal of Economic Theory* (vol. 12, núm. 3, págs. 472-482).
- Miller III, J. C.** (1969). "A Program for Direct and Proxy Voting in the Legislative Process". *Public Choice* (vol. 7, núm. 1, págs. 107-113).
- Morozov, E.** (2012). *The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom*. Nueva York: PublicAffairs.
- Morozov, E.** (2013). *To Save Everything, Click Here: The Folly of Technological Solutionism*. Nueva York: PublicAffairs.
- Nermuth, M.** (1992). "Two-Stage Discrete Aggregation: The Ostrogorski Paradox and Related Phenomena". *Social Choice and Welfare* (vol. 9, núm. 2, págs. 99-116).
- Nurmi, H.; Saari, D. G.** (2010). "Connections and Implications of the Ostrogorski Paradox for Spatial Voting Models". En: H. C. M. de Swart (ed.). *Collective Decision Making: Views from Social Choice and Game Theory* (págs. 31-56). Berlín / Heidelberg: Springer.
- OECD** (2009). *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*. OECD Publishing.
- Olson, M. J.** (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Ostrogorski, M.** (1902). *Democracy and the Organization of Political Parties*. Nueva York / Londres: The Macmillan company.
- Ostrom, E.** (1990). *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Poundstone, W.** (2009). *Gaming the Vote: Why Elections Aren't Fair (and What We Can Do About It)*. Nueva York: Macmillan.
- Riker, W. H.** (1980). "Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions". *The American Political Science Review* (núm. 74, págs. 432-446).
- Riker, W. H.; Brams, S. J.** (1973). "The Paradox of Vote Trading". *The American Political Science Review* (vol. 67, núm. 4, pág. 1235).
- Rittel, H. W. J.; Webber, M.** (1973). "Dilemmas in a General Theory of Planning". *Policy Sciences* (vol. 4, págs. 155-169).
- Robert, H. M. III; Honemann, D. H.; Balch, T. J.** (2011). *Robert's Rules of Order Newly Revised* (11.^a ed.). Filadelfia: Da Capo Press.
- Robles, J. M.** (2008). "La democracia deliberativa y la deliberación digital. El caso de QOT". *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política* (vol. 7, págs. 1-13).
- Shepsle, K. A.; Weingast, B. R.** (2012). "Why so Much Stability? Majority Voting, Legislative Institutions, and Gordon Tullock". *Public Choice* (vol. 152, núm. 1, págs. 83-95).
- Shirky, C.** (2009). *Here Comes Everybody: How Change Happens When People Come Together*. Londres: Penguin UK.
- Shirky, C.** (2010). *Cognitive Surplus: How Technology Makes Consumers into Collaborators*. Londres: Penguin.
- Schuler, D.** (2010). "Online Deliberation and Civic Intelligence". En: D. Lathrop; L. Ruma (eds.). *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. Pekín / Cambridge: O'Reilly Media, Inc.
- Tapscott, D.; Williams, A. D.** (2006). *Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Everything*. Nueva York: Portfolio.
- Tapscott, D.; Williams, A. D.** (2010). *Macrowikinomics: New Solutions for a Connected Planet*. Toronto / Ontario: Penguin.

Taylor, M. (1976). *Anarchy and Cooperation*. Londres: John Wiley and Sons.

Weber, M. (1996). *Economía y Sociedad: Esbozo de Sociología Comprensiva*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

West, D. M. (2011). *Digital Government: Technology and Public Sector Performance*. Princeton NJ: Princeton University Press.

West, D. M. (2013). *The Next Wave: Using Digital Technology to Further Social and Political Innovation*. Washington DC: Brookings Institution Press.

